

인문사회연구회
협동연구총서 2001-03



정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안

박영호(통일연구원)
박형중(")
조민(")
황병덕(")
허문영(")

통 일 연 구 원

본 보고서는 「인문사회연구회 2001년 협동연구사업」의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

요 약

I. 서 론

탈냉전 시대에 미·일·중·러 4국간에 전개되고 있는 역학관계의 재편성 움직임은 우리의 통일문제와 관련 새로운 도전이자 기회이다. 남한은 북한의 안정적 변화를 바라면서 남북관계 개선을 통해 평화적 통일의 기반을 마련하고자 대북 포용정책을 추진해왔다. 이러한 정책은 남북정상회담 개최를 가져왔으며, 남북관계는 질적 변화의 계기를 맞기도 하였다. 그러나 아직은 남북관계가 지속적으로 안정적으로 발전할 것이라고 확신 있게 말할 수는 없다. 그 근본적인 이유는 남북관계의 안정성이 확보되지 않았기 때문이다. 본 연구의 목적은 정상회담으로 조성된 남북관계의 발전적 측면을 살려 남북한간의 평화공존을 어떻게 제도화할 수 있는가를 탐구하는 것이다. 남북한의 평화공존은 한반도의 불안정한 평화를 안정된 평화로 만드는 것이며, 통일을 향한 확고한 기반을 조성하는 것이다.

II. 평화공존의 의미와 분단국 사례

1. 평화공존의 의미와 유형

레닌이래 브레즈네프 시대에 이르기까지 소련의 평화공존론은 자본주의 체제에 대한 외교원칙으로서 전쟁이라는 수단을 통하지 않고 이들과 투쟁할 수 있다는 점을 핵심으로 한다. 소련은 마·소 두 체제간의 장기적 공존이라는 원칙 하에서 이데올로기 투쟁을 통해 사회주의 혁명 달성을 추구하였다. 평화공존이 적대적 국가관계에서 핵 억지력에 기초한 군사적 긴장완화와 함께 사회경제적 협력관계가 형성되는 것을 의미한다면 데탕트와 커다란 차이점을 지니지 않는 것으로 보여진다. 데탕트는 1960년대에 시작되어 1970년대 초기의 긴장완화라는 일반적 의미로서 사용되고 있

다. 데탕트는 국가이익이나 이데올로기에서 현저히 다른 적대적 국가관계, 또는 긴장완화가 극히 제한적일 수밖에 없는 영합계임적 국제관계에서 긴장완화 과정으로 정의되고 있다. 데탕트는 대립관계를 종식시키기보다는 전쟁 이외의 다른 형태로 적대관계를 관리하는 방식으로서, 그러한 관계에 내재되어 있는 차별성을 없애거나 적대적 관계를 본질적으로 변화시키지는 못한다. 데탕트가 국제적 차원의 긴장완화과정을 의미한다면 국제적 긴장은 상호 위협의 감지도로 정의된다.

평화공존을 유형화하면 다음과 같다. 첫째, 미·소관계에서 나타난 것처럼 억지력에 의한 냉전상태를 군사전략적 차원에서 긴장완화로 표현된 평화공존형이다. 둘째, 소련·서독관계에서 나타났던 것처럼 군사전략적 차원의 긴장완화와 교류협력 차원을 포괄하는 평화공존형이다.

2. 분단국 평화공존의 사례: 동·서독

60년대 후반이래 서독은 체제우위를 토대로 접근을 통해 동독의 체제 내부 변화를 유도할 수 있다는 평화공존원칙에 입각하여 신동방정책을 추진하는 한편, 민족자결권에 입각하여 대외정세의 변화에도 적극적으로 대처하였다. 핵심명제는 독일의 현상유지에 의한 평화공존에 있었으나, 현상유지를 타파하기 위해서는 평화공존으로부터 출발해야 한다는 「접근을 통한 변화」라는 인식이 있었다. 신동방정책의 제1단계는 소련을 포함한 동구권 국가들과의 국교수립 및 협정체결을 통하여 동서 긴장완화를 달성하는 것이었다. 제2단계는 동독을 국제법적 주권국가로 인정하지 않으나, 사실상의 국가로 인정하여 독일문제를 유럽 평화질서 구축 차원에서 접근하고자 하였다. 제3단계는 NATO와 WTO 차원에서 양독 지역의 군사력 감축을 시도하는 것이었다.

동서독간 평화공존의 양상을 정치·군사 분야와 교류협력분야로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 정치·군사분야에서 1972년 12월 기본조약이 체결됨으로써 양독관계가 정상화되었다. 서독은 기본조약에 분단고통완화와 민족 동질성 유지를 위한 수단으로서의 잠정적 성격을 부여하였으나, 동독은 국제법적으로 유효하며 동독의 주권을 인정하는 것으로 해석

하였다. 동독은 국제법적으로 서독으로부터 주권국가로 인정받고자 하였고, 외환수입, 사회간접자본 구축이라는 경제적 이익도 노렸다. 기본조약 체결로 서독 언론인의 동독 파견, 양독간 국경교류 등이 가능하게 되었다. 그러나 통일 직전까지 군사·안보분야에서 동서독은 유럽 차원의 다자간 협상에 참여하였을 뿐 직접적 대화나 협력관계는 없었다.

둘째로 교류·협력분야에서 기본조약 체결과 1973년 유엔 동시 가입은 양독관계를 개선하고 민족 동질성 유지 및 회복을 위한 기초를 마련하였다. 내독교역은 정치적 관계에 영향을 받지 않고 각종 정책을 통해 발전하여 동독경제가 서독경제에 의존하게 되는 결과를 가져왔다. 서독은 내독교역을 경제실리 추구보다는 통일로 접근하기 위한 정치적 매개수단으로 파악한 반면, 동독은 생산기술도입, 자본도입, 수출시장확보 등의 경제적 실리를 추구하였다. 인적교류도 교통조약(1972.5), 기본조약 등으로 제도화됨으로써 연간 수 백만명이 상호 방문하였다. 서독은 동독인을 단일국적원칙에 입각하여 대우한 반면, 동독은 서독인에게 타 외국인과 동일한 규정을 적용하였다. 기본조약 체결 후 문화교류도 급속히 증가하였다. 기본조약 체결 후 14년만인 1986년 문화협정이 체결되었다. 동독이 문화교류를 통하여 동독국민들의 서독지향성이 증대되면서 자국이 주장하는 사회주의문화의 독창성에 입각한 동독건설이라는 목표가 좌절될 것을 우려하였기 때문이다.

Ⅲ. 남북정상회담과 남북한 관계

1. 남북정상회담과 남북관계의 변화

남북정상회담의 성사는 과거의 불신과 반목의 남북관계를 화해와 협력의 관계로 바꾸는 데 있어서 이정표 역할을 했다고 할 수 있다. 첫째, 남북한 당국이 당면 문제들을 대화와 협상을 통해 풀어갈 수 있는 계기를 마련하고 현실주의적 협상을 시작하였다. 둘째, 정상회담에 따른 정치적 긴장완화와 함께, 남북한 교류와 협력이 증대할 수 있는 환경이 마련되었

다. 정상회담은 긴장완화와 상호 신뢰에 기초하여 교류협력을 확대한다는 것을 남북한이 합의하는 자리였다. 남북한은 상생(相生)을 도모할 수 있는 교류와 협력의 추진방식에 대한 정치적인 공감대를 형성했다. 정상회담은 교류와 협력의 확대가 남북한이 상호 위협 배제와 불간섭 정책을 기초로 추진된다는 것, 궁극적으로 남북한 모두에 이익이 될 수 있다는 것을 상호 확인할 수 있는 기회였다. 셋째, 북한이 개방이 가져올 수 있는 우려를 완화하면서 나름대로의 개방을 추진할 수 있는 여건이 마련되었다. 정상회담 성사 이후, 북한을 둘러싼 대외긴장은 현저히 개선되었다. 이에 북한은 보다 전향적으로 대내외 관계를 확대하고, 내부적으로도 보다 온건한 정책을 표방할 수 있었다. 넷째, 남북정상회담은 한반도 냉전 구조를 해체할 수 있는 중요한 전환점을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

2. 정상회담 이후 남북관계의 현황

남북정상회담 이후 남북관계는 6.15 공동성명의 실천이라는 기초에서, 매우 빠른 속도로 진행되었다. 남북 당국간 장관급 회담을 중심으로 경제협력, 이산가족 상봉, 국방장관회담, 사회문화교류 등이 활발히 전개되었다. 한반도의 정치적 긴장이 완화됨으로써, 북한이 개혁·개방의 방향으로 정책을 추진할 수 있는 여건이 마련되었다. 남북정상회담 이후 북한의 변화 중에서 가장 주목할 만한 것은 북한의 대남 개방의 확대이다. 그리하여 ‘속도 조절’ 논쟁도 벌어 졌다. 남북정상회담 이후, 북·미간의 관계 개선에서도 중요한 돌파구가 마련되었다. 그러나, 2000년 10월 이후 남북관계는 소강 상태에 접어들었다. 그 후, 남북관계는 탄력을 일정하게 상실했다. 그 주요 내용은 1) 경제사정 악화 및 대북정책 비판 여론 등 남한 내부 사정, 2) 북한측의 내부 사정, 3) 미국 부시 행정부의 대북 정책 변화 등이었다. 이와 관련하여, 제2차 남북정상회담의 개최 여부를 둘러싸고 여러 가지 의견이 제기되어 왔다.

IV. 남북한 평화공존의 제도화 방안

1. 기본 방향

첫째, 포용정책은 ‘북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 만들어 주는 전략’으로서, 이러한 정책은 일반적으로 사회주의 국가가 ‘개혁과 개방’을 추진하는 데 필요한 정치적 전제를 만들어 주는 정책이었다. 따라서 ‘북한의 변화’의 지속성을 위해서는 포용정책의 지속성이 유지되어야 한다. 그러나 포용정책은 남북한 사이에 정치, 경제, 사회 차원의 상호 역동성을 증대시키는 방향으로 발전되어야 한다.

둘째, 북한의 ‘변화’ 여부와 관련하여 냉전구조 해체는 핵심적 의미를 가진다. 현실적으로 북한과 주변 국가와의 적대관계가 지속하는 한, 북한이 개혁·개방하는 것은 불가능하다. 이 상태에서 북한은 서방과 경제관계를 확대할 수 없을 뿐 아니라, 개방은 곧바로 북한에게 체제위협이 될 것이기 때문이다. 북한이 변화할 수 있으려면, 남한, 미국, 일본과 긴장관계를 풀고, 정상 국가간의 관계에서 서로간의 협력과 교류가 가능해져야 한다. 한반도 냉전구조 해체는 이러한 방향으로 추진함으로써 북한이 변화할 수 있는 여건을 마련해주는 전략이다.

2. 단계별 제도화 방안

평화공존의 제도화를 위한 대북정책의 실현가능성은 북한의 이해 및 변화 능력이 고려되어야 한다. 북한 경제체제의 변화는 보수적 부분개혁체제(1단계)→전향적 부분개혁 체제(2단계)→사회주의 상품경제(3단계)→사회주의 시장경제(4단계) 등의 단계를 밟아 갈 것으로 예상된다. 사회주의체제의 경험에서 볼 때, 경제체제의 변화는 정치체제의 변화를 초래한다. 북한의 변화는 1단계에서, 경제정책 노선에 변화가 있으며, 2단계에서 부분개혁체제를 유지하지만, 보다 분권적이며 재산성 중시 요소가 강화될 것이다. 3단계에서는 경제 안정과 위협 완화 인식의 경우 “사회주의

상품경제”식 개혁이 가능할 것이다. 4단계에서는 주변국가와의 정상관계 수립이 가능해지고, 경제는 안정과 성장을 지속할 경우 중국식 사회주의 시장경제 진입이 가능해 질 것이다.

<북한 변화의 4단계 모델>

| 단 계 | 1단계 | 2단계 | 3단계 | 4단계 |
|------------|---------------------|----------------|----------------------|----------------|
| 시 기 | 현 재 | | | |
| 경 제 | 보수적 부분개혁체제 | 전향적 부분개혁체제 | 사회주의 상품경제 | 사회주의 시장경제 |
| 정 치 | 경성·공산· 권위주의 | 경성·공산· 권위주의 | 과도단계 | 연성·공산· 권위주의 |
| 사 회 | 이차사회 부재 | 이차사회 맹아와 억압 | 이차사회 등장 | 이차사회 성숙 |
| 외 부 환 경 | 정치적 긴장완화/교류협력 심화 | | 군사적 긴장완화 /냉전구조 해체 | |

이와 같은 북한체제의 변화 모델에 따른 단계별 평화공존 제도화의 목표는 다음과 같다. 첫째, 현재와 같은 보수적 부분개혁체제+경성 공산주의적 권위주의의 북한을 전향적 부분개혁체제+경성 공산주의적 권위주의로 변화시키는 것이다. 이 단계에서는 북한에서 현존 체제가 크게 변경되지 않은 채로, 경제분야의 효율성을 높이기 위한 개혁이 추진되는 단계이다. 따라서 이 단계에서는 남북관계 개선, 북한의 대미·일관계 개선을 통해, 북한의 대외적 긴장완화를 추진하고, 서방 국가와의 경제협력 가능성을 모색하는 정도의 정책을 추진한다. 또한 남북경제협력의 제도적 기반을 마련하고 수익성 있는 사업을 발굴·추진하기 위해 노력한다. 그리고 북한측이 실제 경험을 통해 시장제도의 (부분적) 도입의 필요성을 느끼게 해야 한다.

둘째, 2단계에서 3단계로의 진입은 북한의 개혁·개방이 본격화되며, 시장경제제도 도입, 대외개방에 대한 내부적 금기가 크게 약화된 것으로 볼 수 있다. 이 경우에는 북측의 남측에 대한 적대감이 크게 완화되며, 실질

적으로 남북한 사이의 화해와 협력, 특히 남북경협은 본격화될 것이다. 남측은 서방 국가의 자본 및 국제기구와 협력하여 북한 경제를 재건하고 북한 경제의 시장경제 적응도를 높이기 위한 본격적 투자활동과 교육사업을 전개할 수 있게 된다.

셋째, 3단계에서 4단계로의 진입은 북한 사회주의 경제체제가 본격적으로 시장경제로의 전환을 시작하는 상황이라 평가할 수 있다. 이 단계에 진입하게 되면, 이미 남북한 사이의 경제협력과 인적교류가 상당한 정도로 진행되며, 북한 경제는 서방경제와의 협력 사업을 본격적으로 수행할 수 있을 것이다. 이 단계에서 한국은 북한체제의 대내·외 적응능력을 높임으로써 평화공존의 제도화를 정착시키도록 한다.

V. 남북연합 형성 조건

평화공존 제도화의 상태 아래서 남북한은 ‘통일 지향적 특수관계’를 발전시켜 나가는 노력으로 남북연합의 형성을 추진한다. 남북연합은 남북한이 화해·협력의 발전으로 이룩된 상호신뢰와 상호 위협감의 축소를 가져오는 평화공존의 상태를 바탕으로 과도적 결합체제를 구성하여 남북한 정치·경제·사회·문화·안보 등 각 부문의 통합 과정을 안정적으로 관리하는 제도적 실체를 의미한다. 남북연합 형성의 조건들을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가져야 한다. 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성을 높다.

둘째, 남북한 공동이익의 확대이다. 북한의 경우 체제생존과 안보에 대한 우려감을 해소하게 되면, 대외관계에서 자국의 득실구조에 대해 어느 정도 자신감을 회복하게 되고, 남한과의 거래관계 확대에 보다 많은 이익을 거둘 수 있다고 판단하게 될 것이다.

셋째, 남북한 상호인식의 변화와 동질성 증대이다. 남북연합 진입을 위해서는 쌍방의 체제, 가치관 및 신념체계 등에 대한 상호침투의 수준을

높여 나감으로써 남북한이 상대방의 행위가 협력행위인지 아닌지를 구별할 수 있는 능력이 쌓여져야 한다.

넷째, 남북연합은 동북아지역 차원에서 군비통제 및 군축, 동북아안보협력체제 형성 또는 그와 연관된 인식공동체의 형성, 정치적 다원주의 체제의 확산 등 동북아의 평화와 안정 및 다원주의체도의 발전에 기여하는 방향으로 발전될 수 있을 때 주변국의 지지를 확보할 수 있다.

이와 같은 조건하에서 남북연합은 사회·문화, 경제 등 비정치분야에서의 교류·협력 등과 병행하여 정치·군사분야에서의 신뢰구축, 거래관계의 확산, 상호 위협감축에 대한 필요성 증대 등 전 영역에 걸쳐 남북한 사이에 상호관계의 제도화에 대한 공통 인식이 증대하고 한반도에 평화구조가 정착되어야 실질적인 효과를 거둘 수 있을 것이다. 사회·경제적 동질성의 증대는 남북연합을 형성하는데 있어서 필요조건은 될 수 있지만, 남북관계를 제도화하는데 충분조건은 아니다. 남북연합 과정은 한반도 냉전구조의 해체 구상에 입각한 정치·군사적 문제의 해결과 북한의 대주변국 관계의 정상화와 맞물려 나가야 할 것이다.

VI. 남북연합 형성을 위한 추진전략

첫째, 민족자결의 원칙이다. 한반도문제는 민족내부 문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있으나, 우리가 주도하여 이웃 강대국들의 지지와 협조를 얻어 평화를 유지하고 통일을 이루어야 한다.

둘째, 장기적 추진 원칙이다. 북한은 상당기간 남한과 공존할 가능성이 높다. 남북연합의 실현은 북한이 제기하는 여러 현안 문제를 처리하면서 그 현안의 근원문제인 냉전구조를 장기적·거시적·전략적 차원에서 해결할 때 이룩될 수 있을 것이다.

셋째, 포괄적 추진 원칙이다. 남북연합 수립의 전제조건인 한반도 냉전구조의 해체는 안보문제를 넘어서, 정치·외교·경제·통상·사회·문화적 차원을 포괄하여야만 해결될 수 있다. 정전협정의 평화협정으로의 전환문제, 북·미관계 개선 및 교차승인 문제, 대북 경제제재 해제문제, 한반도 군축 및

비핵화문제 등은 서로 연관되어 있다.

넷째, 단계적 추진 원칙이다. 남북간 현안 해결과 근원문제 해결에서 포용정책의 일관성을 유지하며, 해결되어야 하는 세부과제들을 단기적 선결과제, 중·장기적 과제로 구분한 후 상황을 고려하여 신축적 단계적 해결 방안을 수립·추진한다.

다섯째, 일괄타결의 원칙이다. 북한의 대량살상무기 개발을 근원적으로 해소하고 남북한 평화체제를 수립하기 위해서는 북한이 원하는 것을 해결해 주는 대신, 남한과 국제사회가 북한에게 원하는 것을 동시에 응하도록 하는 것이 바람직하다.

여섯째, 국제 협력의 원칙이다. 남북연합의 실현은 현상의 안정을 도모하는 것과 함께 북한을 개혁·개방시키고 궁극적으로 남북한 사이의 통일을 이루는 현상 변경의 과정인바, 이 과정에서 주변국가의 이해관계를 적절히 고려하면서 그들의 협력을 끌어내어야 한다.

일곱째, 병행추진의 원칙이다. 한반도 냉전구조 해체에 의하여 남북한 간 남북기본합의서 전면 실행에 기초한 협력이 시작되면, 이를 가속화시키기 위해서 동시에 남북연합 결성 작업을 진행시켜 남북한 협력을 제도화한다.

VII. 결론: 평화공존의 제도화를 통한 통일기반 확충

남북정상회담은 남북관계의 변화를 위한 중요한 역할을 했다. 그러나 남북정상회담으로 성립된 남북관계 개선의 모멘텀은 기대와는 달리 그 지속성이 약화되었다. 남북한 모두 6·15 남북공동선언의 이행을 강조하고 있지만, 남북관계가 지속가능한 발전의 양태로 확산되지 않고 있는 것은 서로에 대한 믿음이 근원적으로 성립되어 있지 않기 때문이다. 남북한의 평화공존에 대한 공동의 인식의 발현이 지속가능한 발전을 보여주는 남북관계를 가져오게 할 것이다. 앞으로 평화통일을 향한 우리의 노력에서 평화공존을 여하히 제도화하는 것은 통일의 기반을 확충하는 일이 될 것이다. 결론적으로 화해·협력과 긴장완화를 이끌어 내기 위한 것이었던 대북 포용

정책은 남북관계를 안정적이며 지속 가능하게 발전시킬 수 있는, 즉 평화 공존을 제도화시켜 공고하게 만들 수 있는 대북정책으로 발전해야 한다.

목 차

| | |
|--------------------------------------|----|
| I. 서 론 | 1 |
| 1. 연구 목적 | 1 |
| II. 평화공존의 의미와 분단국 사례 | 4 |
| 1. 평화공존의 의미 | 4 |
| 가. 개념 | 4 |
| 나. 데탕트의 부침과 평화공존 유형 | 7 |
| 2. 분단국 평화공존의 사례: 동·서독 | 10 |
| 가. 서독의 평화공존 정책: 신동방정책/독일정책 | 11 |
| 나. 동서독 평화공존의 제형태 | 25 |
| III. 남북정상회담과 남북한 관계 | 32 |
| 1. 남북정상회담과 남북관계의 변화 | 33 |
| 가. 남북한 당국간 협상 개시 | 33 |
| 나. 긴장완화와 교류협력의 병행추진에 대한 공감대 형성 | 34 |
| 다. 북한의 ‘개방·개혁’ 추진 여건 조성 | 35 |
| 라. 한반도 냉전구조 해체를 위한 돌파구 마련 | 36 |
| 2. 정상회담 이후 남북관계의 현황 | 36 |
| IV. 남북한 평화공존의 제도화 방안 | 46 |
| 1. 기본 방향 | 47 |
| 가. 대북 포용정책의 지속 추진 | 47 |
| 나. 한반도 냉전구조 해체 | 49 |
| 2. 세부 방안 | 53 |
| 가. 남북관계 관련 | 53 |
| 나. 북한 ‘변화’ 관련 | 61 |
| 다. 남한 대내 정치 관련 | 67 |

| | |
|------------------------------------|------------|
| 3. 단계별 제도화 방안 | 75 |
| 가. 북한의 변화 단계에 따른 제도화 방안의 필요성 | 75 |
| 나. 북한 변화의 4단계 | 76 |
| 다. 단계별 추진 가능 목표 | 77 |
| V. 남북연합 형성 조건 및 실천 방안 | 79 |
| 1. 국가연합 및 연방국가 | 79 |
| 가. 국가연합(Confederation) | 79 |
| 나. 연방국가(Federation) | 80 |
| 2. 국가연합 형태의 통합사례 | 82 |
| 가. 유럽연합(EU) | 82 |
| 나. 통일이탈공화국 | 85 |
| 다. 동서독의 국가연합 방식 통일 논의 | 88 |
| 라. 독립국가연합(CIS) | 90 |
| 마. 통합사례의 시사점 | 92 |
| 3. 남북연합 형성 조건 및 실천 방향 | 93 |
| 가. 남북연합 의의와 성격 | 93 |
| 나. 남북연합 형성 조건 | 96 |
| 4. 남북연합의 실천 방향 | 99 |
| 가. 남북연합의 임무 | 99 |
| 나. 남북연합 실천방향 | 99 |
| 5. 소결 | 104 |
| VI. 남북연합 형성을 위한 추진전략 | 106 |
| 1. 기본전략 | 106 |
| 가. 원칙 | 106 |
| 나. 추진 기조 | 106 |
| 2. 추진단계와 주요 정책과제 | 108 |
| 가. 추진단계: 4단계 추진구도 | 108 |
| 나. 단계별 주요 정책과제 | 110 |

| | |
|---|------------|
| 3. 단계별 세부정책 추진방안 | 112 |
| 가. 제 1단계 : 현안해결 및 남북관계 개선 | 112 |
| 나. 제2단계: 평화체제 건설과 남북 화해·협력 | 118 |
| 다. 3단계: 남북기본합의서 전면 이행 | 125 |
| 라. 제4단계: 남북연합 구성 | 135 |
| 4. 협상방안 | 138 |
| 가. 북한의 고려연방제 평가 | 138 |
| 나. 협상방안 | 141 |
| | |
| VII. 결론: 평화공존의 제도화를 통한 통일기반 확충 | 145 |
| | |
| 참고문헌 | 150 |

표 차례

| | |
|--|----|
| <표 II-1> 서독의 동독에 대한 지원 내역(1975~1988) | 29 |
| <표 IV-1> 북한 변화의 4단계 모델 | 76 |

I. 서론

1. 연구 목적

세계적 수준에서의 냉전이 종식된 지 10년 이상이 지나고 있는 탈냉전 시대에는 극소수의 사회주의국가를 제외하고는 대부분의 국가가 비사회주의 체제를 유지하고 있다는 점에서 최소한 정치적 이데올로기의 대결은 사라졌다고 할 수 있다. 또한 시장경제체제의 세계적인 확산과 많은 나라들에서의 민주화의 진전이 국가간의 화해, 협력 및 신뢰의 관계를 증진시키고 있다. 그러나 다른 한편으로는 신자유화를 기치로 하는 자본주의의 지구화(globalization) 현상이 금융자본에 의한 산업자본의 지배, 부국과 빈국의 격차 증대와 같은 현상을 낳고 있으며, 국가경쟁력 강화라는 기치하에 각 나라들이 경제력과 과학기술 분야에서의 무한 발전 경쟁 속에 빠져 있다. 이러한 경제적 이해관계의 확산은 국가간 갈등을 불러일으키는 요인이 되기도 한다. 그리고 2001년 9월 11일의 미국에 대한 대규모 테러사건과 그 이후 진행된 대테러전쟁은 탈냉전시대의 불확실성을 상징적으로 보여준다. 2차 대전 이후 오랜 기간 동안 국제질서를 지배하였던 동서 냉전구조 아래서는 발생의 가능성을 억제 받았던 비대칭적(asymmetrical) 전쟁 위협¹⁾의 분출을 나타내기도 한다. 다시 말해, 21세기의 세계질서는 통합과 분열의 원리가 상호 작용하면서 위험(Scylla)과 소용돌이(Charbдыis)의 속에 처해 있다고 볼 수 있다.²⁾

이러한 가운데 1990년대 후반 이후 동북아시아에서는 한반도 주변4국들 사이에 지역 내 영향력을 확대하기 위한 경쟁을 지속해오고 있다. 주

-
- 1) 비대칭적 전쟁은 숨어 있는 행위자가 월등한 기술과 화력을 가진 강대국에 대항하는 전쟁의 유형으로서 테러, 게릴라전, 정보전 등의 형태로 나타난다. 이진영, “21세기 중국의 대 동북아 전략과 한반도,” 『동북아 안보환경의 변화와 한국 국방의 새로운 역할』, 2001년도 한국정치학회 국방·안보학술회의 논문집, 2001. 11. 16.
 - 2) 홍원표, “21세기 국제질서의 근대성과 탈근대적 도전: 동질화와 다원화의 균형적 공존 가능성,” 김 덕 편저, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 20.

2 정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안

변4국은 상호간의 협력을 도모하면서도 미국·일본 대 중국·러시아 사이의 대립구도도 나타나고 있다. 미국은 일본과의 안보동맹 강화를 통해 지역 질서를 주도하려 하고 있고, 특히 부시(George W. Bush) 대통령의 공화당 행정부는 미사일방어(MD) 체제 구축이라는 야심에 찬 계획을 적극적으로 추진하고 있다. 이에 대해 중국과 러시아는 미국을 견제하기 위한 측면의 안보협력 확대를 추구하는 정책도 보이고 있다.

동북아지역에서 미·일·중·러 4국간에 전개되고 있는 역학관계의 재편성 움직임은 우리에게 새로운 도전이자 기회이다. 즉 주변 4국간의 상호 협력을 위한 차원의 역학관계 변화는 한반도의 평화와 안정을 유지하는데 유리한 요인으로 볼 수 있으나, 통일이라는 현상타파적 측면에서 본다면 제한적 요인으로 작용할 수도 있다. 주변4국은 북한체제의 불안정이 지역 불안정의 핵심요인이며, 갑작스러운 한반도 통일과정의 진행은 역내 세력재편과정에서 불안정과 상호간의 경쟁을 초래할 수 있다고 우려하여 한반도의 현상유지를 보다 중시하는 정책을 전개하고 있다. 한반도문제는 동북아지역의 안정과 균형에 매우 중대한 변수일 뿐만 아니라 이들 국가의 국내정치에도 영향을 미치기 때문이다.

이러한 상황 속에서 남한은 북한의 안정적 변화를 바라면서 남북관계 개선을 통해 한반도문제를 남북한이 주도해 풀어나가면서 평화적 통일의 기반을 마련하고자 한다. 이와 같은 정책적 입장에 따라 추진된 대북 포용정책은 남북 정상회담이라는 역사적 전기를 경과하였으며, 남북관계는 새롭게 질적 변화를 도모할 수 있는 중요한 계기를 맞기도 하였다. 남북 정상회담 이후 남북간에는 다양한 교류와 협력이 진행되었으며, 관계의 활성화를 위한 분위기가 조성되기도 하였다. 그러나 지난 시기의 남북관계의 본질적인 변화가 우리를 찾아온 것은 아니다. 남북정상회담 이후 진행된 6차례의 장관급회담이 보여준 남북관계는 새로운 발전의 희망을 보여주었으나, 동시에 과거의 좌절된 경험을 되새기게 하는 경우도 있었다. 또한 남북관계의 발전이 아직은 한반도에서의 안정적인 군사적 긴장완화를 가져다주거나 병행하여 발전되지 않고 있다. 그 만큼 안보적 차원의 남북관계는 아직도 과거의 냉전구조 속에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 물론 남북관계의 큰 물줄기가 긍정적인 방향으로 변할 것이라는 낙관

적 희망을 버릴 수는 없지만, 남북관계가 지속적인 안정적 발전을 보여줄 것이라는 판단을 하기 힘든 것도 사실이다. 그 근본적인 이유는 한마디로 남북관계의 안정성이 확보되지 않았기 때문이라고 할 수 있다.

따라서 평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선이라는 대북정책의 목표를 달성하는 과정에서 어떻게 하면 남북관계를 예측이 가능하고 안정적인 과정으로 진입시킬 수 있을까 하는 문제를 제기하게 된다. 앞으로의 남북관계에서도 과거의 경험처럼 많은 우여곡절이 있을 것으로 예상되지만, 보다 예측 가능하고 안정적인 관계발전을 위한 체계적인 정책대안의 강구와 실천의 문제는 역시 중요하다. 남북관계의 안정적인 발전이란 결국 남북간에 평화공존의 상태를 제도화하는 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 남북관계의 현실에서 긴장완화란 군사적 측면을 넘어서는 것이며, 긴장완화가 동반하지 않는 남북관계란 항상 불안정과 과거의 관행으로의 회귀를 초래할 수 있기 때문이다. 본 연구의 목적은 바로 정상회담으로 조성된 남북관계의 발전적 측면을 살려 남북한간의 평화공존을 어떻게 제도화할 수 있는가를 탐구하는 것이다. 남북한의 평화공존은 한반도의 불안정한 평화를 안정된 평화로 만드는 것이며, 통일을 향한 확고한 기반을 조성하는 것이다.

이와 같은 인식 아래 본 연구의 제2장에서는 평화공존의 의미와 분단국의 사례를 살펴봄으로써 한반도 평화공존의 제도화를 위한 준거를 살펴본다. 제3장에서는 정상회담이후의 남북관계의 변화 상황을 점검하여 평화공존의 제도화를 위한 여건을 분석한다. 제4장에서는 남북한 평화공존의 제도화를 위한 정책의 방향과 세부 방안들을 제시한다. 제5장에서는 남북한 평화공존의 구체적 발전 단계로서 남북연합을 구현하는 방안을 분석하고, 제6장에서는 남북연합 형성을 위한 추진전략을 살펴봄으로써 실질적인 통일을 논할 수 있는 성숙된 관계 형성의 상황을 분석한다.

II. 평화공존의 의미와 분단국 사례

1. 평화공존의 의미

가. 개념

“평화공존”이란 용어는 기본적으로 소련 사회주의 혁명 이후 레닌에 의해 처음으로 사용되었던 것으로부터 유래한다. 1960대 말 국제정세는 과거와는 달리 다른 형상을 지니게 되었다. 우선 먼저 소련이 미국과 필적할만한 핵 보유강국으로 등장하였고, 동유럽 사회주의국가들이 정치경제적으로 안정을 도모하게 됨과 동시에 세계정치 무대에서 이들의 영향력이 상당 정도 증대하게 되었다. 2차대전으로 인하여 몰락한 서독과 일본과 같은 자본주의국가들의 경제발전과 더불어 이를 토대로 이에 상응하는 국가이익 추구 현상도 미소 양극체제하에서 나타나게 되었다. 또한 사회주의권 내부에서의 변화로서 중국과 소련은 협조관계로 부터 갈등관계를 빚게 되었고, 동구사회주의국가들은 소련으로부터 정치적으로 독립적인 역할을 어느 정도 획득하게 되었다. 마지막으로 과거 식민지가 독립 주권국가로의 발전과 더불어 국가형태를 둘러싼 국내정치적 갈등현상이 발생하였다.

이러한 국제정세에 대해 소련은 우선 먼저 핵무기를 사용하는 전면 전쟁이 동서 양진영 모두에게 파멸을 가져온다는 인식에 기초하여, 소련공산당 제20차 대회에서 흐루시초프가 평화공존을 소련의 외교노선으로 천명하였다. 제1차 세계대전 후의 국제질서는 정치력이 여러 국가들로 나누어져 있는 다극적 구조로 표현될 수 있으나, 제2차 세계대전 후 전후 국제정치는 독일과 일본의 몰락으로 미국과 소련에 정치력이 집중되었다는 점에서 양극체제라고 볼 수 있다. 따라서 제2차 세계대전 이전까지 소련은 서방 강대국들의 대소연합을 전지하는 데 주력하였다. 독소 우호관계를 내용으로 하는 1922년의 라팔로 조약 체결, 1935년 프랑스와 체코와의 동맹조약, 1939년의 독소불가침조약 등이 바로 그것이었다. 예컨대

세계 초강대국 이전 소련은 국제체제의 특성과 세력균형의 절박성에서 영향을 받았다. 이러한 소련의 외교정책적 정향성은 계급투쟁을 버리지 않은 채 레닌의 “숨쉬 여유”로서의 평화공존 시기를 지나서, 점점 계급투쟁 성격은 약화되어 가는 가운데 미국과의 세력 균형의 유지가 소련의 국익에 보다 유리한 환경을 조성한다는 평화공존론으로 변모되어 갔다.

그러나 레닌 이래 브레즈네프 시대에 이르기까지 소련의 평화공존론은 자본주의체제에 대한 외교적 원칙으로서 전쟁이라는 수단을 통하지 않고 이들과 투쟁할 수 있다는 점을 핵심으로 하고 있다.³⁾ 소련은 핵 보유를 통한 군사적 균형을 이루는 상태에서 이데올로기적 투쟁을 통하여 소련의 국제적 이익을 추구하는 대외정책을 추구하였다. 즉 소련은 대외정책 목표를 미소 두 체제간의 장기적 공존이라는 대원칙하에서 이데올로기 투쟁을 통하여 사회주의 혁명 달성을 추구하였던 것이다. 즉 두 체제 사이의 우호관계의 확대나 두 이데올로기의 조화/수렴을 의미하지 않았다. 따라서 소련은 제3세계 민족해방 운동을 사회주의 국제주의 원칙하에서 지원하는 팽창주의 정책을 버리지 않았다. 이로 인해 소련의 평화공존론은 그들의 대외적 팽창주의 야욕의 은폐수단에 지나지 않는다고 주장하는 미국 내 보수주의자들의 대소강경론의 구실이 되었다.

소련의 평화공존론은 전후체제의 양극성, 핵무기 존재 등의 외재적 요인과 이데올로기의 약화 및 자본주의 선진국과의 경제 교류협력을 통한 소련의 경제발전 등의 내재적 요인에서도 찾을 수 있다. 또한 중소국경분쟁 및 이데올로기 노선 투쟁 등으로 인한 중소 갈등은 소련의 전선을 확대하여 미국 및 서유럽과의 긴장완화 필요성이 증대되었다.

평화공존 용어가 체제경쟁을 하는 적대적 국가관계에서 핵 무기에 의한

3) 레닌에 의해 처음 사용된 평화공존론은 기본적으로 사회주의체제 대 자본주의체제의 관계를 위한 하나의 원칙으로서 “숨쉬 여유”를 위한 도구나 수단의 전술적 차원에 입각하였다. 그러나 2차세계대전 이후 소련의 평화공존론의 초기단계에서는 전후체제를 유지하면서 자본주의 체제내부 모순을 촉발시키는 전략적 차원에서 의거하였으나, 브레즈네프 시대에는 이러한 색깔이 상당 정도 퇴색하고 현상유지 차원에서 평화공존을 받아들였다. 이에 대해서는 김준형, 『소련의 평화공존론의 변화에 관한 연구』 (박사학위논문: 경북대, 1992) 참조.

억지력에 기초한 군사적 긴장완화, 또는 더 나아가 이와 더불어 사회경제적 협력관계가 형성되는 것을 의미한다면 평화공존 개념은 서구 사회과학에서 사용되는 데탕트와 커다란 차이점을 지니지 않는 것으로 보여진다. 따라서 본 고에서는 평화공존 개념을 하기의 데탕트와 동일 개념으로 사용하기로 한다. 국제정치적 용어로서 데탕트는 원래 그 어원인 프랑스어 *detendre*에서 유래된 것으로서 1960년대에 시작되어 1970년대 초기의 긴장완화라는 일반적인 의미로서 사용되고 있다. 이 경우 국제관계에서 데탕트는 국가이익이나 이데올로기에서 현저히 다른 적대적 국가관계, 또는 긴장완화가 극히 제한적일 수밖에 없는 영합계임적 국제관계에서 긴장완화 과정으로 정의되고 있다. 따라서 데탕트는 자본주의와 사회주의라는 진영논리에 의하여 정치적/이데올로기적/군사적/사회경제적으로 서로 상충되는 국제관계에서 일어나는 긴장완화 과정을 의미한다. 따라서 데탕트는 동서대립을 종식시키기 보다는 전쟁 이외의 다른형태로 적대관계를 관리하는 새로운 방식이다. 즉 데탕트는 적대적 관계에 내재되어 있는 차별성을 없애거나 적대적 관계를 본질적으로 변화시키지는 못하는 것으로 평가할 수 있다.

데탕트가 국제적 차원의 긴장완화과정을 의미한다면 국제적 긴장은 상호 위협의 감지도로 정의된다.⁴⁾ 따라서 데탕트정책은 상호 위협감지도가 높은 긴장상태를 완화시키려는 정책이라고 말할 수 있다. 따라서 긴장완화정책은 일반적으로 하기의 요인으로 구성되어 있다. 첫째, 전쟁 위험을 증가시킬 수 있는 행동의 회피 (억제차원), 둘째로는 군비 증강과 무력 사용을 제한/억제하려는 노력 (군비통제 차원), 마지막으로는 교류협력을 증진시키려는 노력 (교류협력 차원) 등이 바로 그것이다.⁵⁾ 이러한 요인

4) K.Goldmann, *Tension and Detente in Bipolar Europe*. (Stockholm: Esselte Studium, 1974), pp. 17-23.

5) Frei와 Ruloff는 데탕트 개념을 유럽안보협력회의(CSCE)의 조항에 의해 정의하였다. 즉, 군비 감축과 안보, 평화와 갈등, 경제협력, 인권보호와 상호접촉, 주권과 독립 등의 5가지 차원이 데탕트의 정의로 규정하였다. 그러나 적대적 국가관계에서 마지막 인권 및 주권 조항에 대해서 데탕트 정의로 규정하는 것은 너무 규범적인 것으로 생각된다. Daniel Frei/Ruloff Dieter, *East-West Relations* (Cambridge, Mass.: Oelgeschlager: Gunn&Hein, 1983), p. 46 참조.

의 결합 여부에 따라 데탕트는 주어진 여건에 따라 다양한 형태를 지니게 된다.

나. 데탕트의 부침과 평화공존 유형

제2차 세계대전 후 자본주의와 사회주의 체제간의 대립과정에서 주목할 만한 사실은 대량 파괴력을 지닌 핵무기 등장을 들 수 있다. 주권국가 등장 이래 국제 현실정치에서 보다 우월적 생존을 보장하기 위하여 모든 국가들은 전쟁 수단을 통하여 국익을 추구하였다. 그러나 2차세계대전 형성된 알타체제는 세계대전을 겪지 않는 평화공존상태에 있었다.

이러한 미소간의 평화공존이 가능한 것은 무엇보다도 가공할 만한 파괴력을 지닌 핵무기의 존재에서 찾을 수 있다. 과거 미소관계는 제 3차세계대전을 야기할 만큼 수많은 위기상황을 맞이하였다. 1947년 그리스 위기, 1950년 한국전쟁, 1953년 동베를린 폭동, 1956년 헝거리 사태, 1961년 베를린 봉쇄, 1962년 쿠바 미사일 위기, 1968년 체코 사태, 1973년 중동전쟁, 1979년 아프카니스탄 사태 등이 그것들이다. 이 사건들은 핵무기에 의한 공포의 균형이 있었기 때문에 세계대전으로 발전되지 않았던 것이다. 그러나 핵 무기의 등장으로 전쟁을 통한 국익추구 개념은 핵전쟁 예방의 하위개념으로 수정되고 핵 전쟁 예방이 최우선적 국익개념이 되었다. 따라서 미소를 비롯한 강대국들에게 국익 추구하고 핵 전쟁 예방이라는 두 종류 과제를 추구하는 과정에서 긴장완화라는 정책적 도구가 요구되었다.

자본주의 대 사회주의 진영간의 데탕트 필요성은 흐루시쵸프/아이젠하워간 1953년 제네바 정상회담으로 처음 나타났다. 미소 데탕트의 첫단계로서 제네바 정상회담은 1959년 캠프 데이비드로 이어졌고, 그 후 이를 토대로 1963-64년의 쿠바 미사일 위기 이후의 데탕트 (흐르시쵸프/케네디 시대), 1972년의 모스크바 데탕트(브레즈네프/닉슨시대), 그리고 마지막으로 지난 1987년 신냉전 극복을 위한 고르바쵸프/ 레이건 워싱턴 회담 등 긴장완화의 일환으로 나타났다.

이러한 데탕트 국면 이전에는 냉전적 대립이 존재하였다. 예컨대 흐루

시쑤프/아덴아우워 제네바 데탕트 이전의 세계는 베를린 위기, 중국의 공산화, 한국전쟁 등으로 빚어진 양진영간의 갈등국면이 있었다. 그러나 양진영간의 극한 대립이 제 3차세계 대전으로 연결되지 못한 점은 가공스러운 파괴력을 지닌 핵 무기 보유로 인한 공포의 균형 덕분이었다. 미소간 데탕트와 냉전 회귀는 긴장이 상승하면 데탕트가 나타나고 데탕트로 인한 긴장상태가 이완되면 냉전국면으로 전환되는 등 데탕트의 상승과 하강의 부침현상이 일어났던 것이다.

그러나 이러한 데탕트의 부침과정은 직선적인 상승방향의 발전성을 띠고 있지 않다. 각 데탕트 기간은 저마다 성장과 소멸의 과정을 거치면서 총체적으로 미소 데탕트는 긴장완화라는 점증적 심화라는 발전적 진행성 성격을 지니고 있었다. 예컨대 1970년 말 소련의 아프카니스탄 침공, 1980년대 초 나토의 중거리 핵미사일 유럽 배치 등으로 야기된 신냉전으로 미소관계는 한국전쟁, 베를린 위기, 큐바 미사일 위기 등의 과거 냉전 시대로 회귀하지 않았던 것이다.

미국은 핵 강국으로 등장한 소련이 향후 정치·경제적 영향력을 확대할 뿐만 아니라 미국과의 간극을 축소할 것을 우려하여 소련과의 긴장완화에도 모호하게 되었다. 즉 미국은 소련이 군사·경제적으로 보다 발전하게 될 경우 대소 협상력 약화를 가져와 국제정치적 영향력 축소를 초래할 것을 두려워 하였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 미국은 소련을 동등한 파트너로 인정하지 않았기 때문에 전반적인 분야에서 미소관계의 정상화를 본질적으로 고려하지 않았다.⁶⁾ 미국은 군사전략적인 영역에서만 소련을 부분적으로 대등한 관계로 인정하였을 뿐이다. 정치·경제적 관계에서는 미국은 우위를 점하는 영역으로 간주하여 소련과의 경제협력 문제에 관한 한, 소련의 대외정책은 물론 국내정치에도 영향력을 확대하기 위해 다양한 조건을 내걸었다.

미국은 소련을 군사전략적으로 동등하게 인정하는 한편, 동유럽과 같은 특정 지역에서의 소련의 안보 이익을 긍정적으로 검토하는 대가로 소련이 제3세계 발전도상국가들에 대한 미국의 이해관계를 승인하는 정책을 추구

6) 미국은 소련을 압박하는 카드로서 중국과의 데탕트를 활용하는 정책도 적극 취하였다. 이는 닉슨 행정부의 대중국정책에서 잘 반영되어 있다.

하였다. 그러나 소련이 쿠바, 베트남, 앙골라 등 제3세계 민족해방운동을 은밀히 지원하면서 미국 지배층들은 소련이 데탕트를 국제무대에서 사회주의 혁명을 전파할 목적으로 악용하고 있는 것으로 인식하였다. 따라서 데탕트 국면에서 미소는 군사전략적으로는 부분적으로 협력하였으나, 제3세계와 같은 지역적 차원에서는 날카롭게 대립하는 모습을 보여주었다.

더욱이 미소관계에는 데탕트의 부침과정이 명백하게 나타났으나, 소련과 서유럽, 특히 독소관계는 미소의 냉전적 분위기에 불구하고 커다란 영향을 받지 않았다. 예컨대 미국 레건 대통령은 1981년 취임연설에서 우세를 점할 힘의 확보와 행동할 결단력을 강조하는 억지력이 강조되었다. 또한 경제협력에 대해서는 소련의 모험주의를 억제하는 목적에 종사해야 하며, 소련의 능력을 제고시키는 것은 신중하게 접근해야 한다고 주장하였다.

반면 서독은 소련을 비롯한 모든 국가들의 신뢰를 유지해야 하며, 군사적 균형 유지는 물론, 우위를 점하려는 어떠한 노력도 시도되어서는 안 되며, 군사적 안보를 군비통제와 상호협력을 통하여 도모하는 것은 기본 원칙으로 삼아야 한다고 선언하였다. 서독정부는 힘의 균형과 상호협력간에는 피할 수 없는 연관성이 있으며, 평화는 항상 낮은 수준에서의 힘의 균형, 협상과 조약 체결, 상호 신뢰 축적, 협력관계 등에 의하여 구축될 수 있는 것으로 파악하였다. 소련은 브레즈네프 제26차 공산당대회에서 데탕트정책을 재확인했으며, 소련은 군사적 우위를 추구하지 않으며, 모든 수준에서의 대화, 협상 및 조약 체결, 경제협력 등에 관심을 지니고 있다는 점을 강조하였다.⁷⁾ 이러한 자료들은 1980년초 미국 대외정책에서 데탕트는 사라졌지만, 서독의 대외정책과 소련의 대유럽정책에는 여전히 데탕트 정신이 살아 있다는 점을 보여준다.

이러한 평화공존을 유형화하면 다음과 같다. 우선 첫 번째는 미소간에 보여준 것처럼 억지력에 의한 냉전상태를 군사전략적 차원에서 긴장완화로 표현되는 평화공존형이다. 소련과 서독간의 데탕트에서 나타났던 것처럼

7) Kjell Goldmann, *Change and Stability and Foreign Policy. The Problems and Possibilities of Detente* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 84-85.

럼 군사전략적 차원의 긴장완화와 더불어 교류협력 차원을 포괄하는 두 번째 형태의 평화공존형으로 유형화할 수 있다.

미소관계는 핵 무기보유로 인한 전쟁 억지력에 의해 부분적으로 군사전략적 차원에서의 긴장완화는 불가피했으나, 체제이념적 갈등으로 냉전으로 회귀하다가 다시 데탕트 국면으로 진입하는 형태를 지녔다. 그러나 정치·경제·사회적 영역에서 체제우위를 점한 미국은 소련에 대해 군사전략적 영역 이외의 다른 분야에서는 극히 소극적 태도를 보였다. 반면, 소련은 대미관계에서 군사전략적 측면 뿐만 아니라 경제발전을 위하여 미국과의 경제협력을 추구하였다. 이러한 미국과 소련의 대외정책적 기조로 인하여 미소관계는 군사전략적 차원에서의 긴장완화와 냉전의 양 국면을 순환하면서 발전하였던 것이다.

한편, 소련의 직접적인 군사적 영향권에 위치한 서유럽은 평화 유지 차원에서 소련과의 군사전략적인 긴장완화 뿐만 아니라 소련의 경제 협력 요구에 호응하는 협력차원의 긴장완화에도 적극적 태도를 보였던 것이다. 이러한 요인이 서유럽과 소련간의 관계에 반영되어 1970년 초 전개된 독소 긴장완화 과정은 후퇴하지 않고 점진적으로 발전되었던 것이다.

2. 분단국 평화공존의 사례: 동·서독

독일은 40여년에 걸친 민족분단을 극복하고 1990년 마침내 통일을 달성하였다. 독일통일은 통일의 대내외적 요인들이 상호결합하여 서독에 의한 동독의 흡수통일 형태로 이루어졌다. 동독에 대한 서독의 정치경제사회체제상의 절대적 우위가 독일통일의 내재적 요인인 반면, 소련 및 동구권의 붕괴와 함께 동서냉전구조가 와해되어 서독에 유리하게 조성된 주변 환경은 독일통일의 외재적 요인이다.

서독은 60년대 후반이래로 이러한 체제우위를 토대로 접근을 통한 체재내부 변화를 유도할 수 있다는 평화공존 원칙에 입각하여 신동방정책을 유연하게 추진하는 한편, 민족자결권에 입각하여 통일의 외적 요인인 대외정세의 변화에도 적극적으로 대처한 결과, 독일통일이 달성되었던 것이다. 동서냉전구조가 1980년대 중반 이후 동구권 사회주의국가의 몰락과

더불어 와해되어 통일의 외재적 조건인 주변환경은 서독에 유리하게 조성되었기 때문이다. 서독이 평화공존의 일환으로 추진한 신동방정책은 현상 유지 정책으로 출발하였으나, 그 결과는 독일의 평화통일로 귀결되는 역설적인 결과를 낳았다. 따라서 본고에서는 양독간 평화공존 유형과 주변환경을 분석하기로 한다.

가. 서독의 평화공존 정책: 신동방정책/독일정책

(1) 평화공존 이전 정책: 1950-60년대 동방정책·독일정책

서독의 초대수상 아데나워(1949-1963)는 국제정치에서 초강대국 미·소의 등장, 냉전의 발발, 패전국 독일 등을 직시하고 현실주의적 입장에 입각하여 대외정책을 추진하였다. 1949년 서독 정부수립부터 1955년 나토가입 당시까지 독일문제는 여전히 전승국들간의 현실적 의제로 남았다. 이 기간 동안 아데나워의 외교정책은 국제사회에서 여타 국가들과 동등한 지위를 가진 일원으로 인정 받는 것에 주안점을 두었다.⁸⁾ 패전국 서독은 서유럽체제로의 강력한 통합을 통해 주권을 회복할 경우에 한하여 서방연합국들로부터 신뢰를 회복하고, 대등한 위치에서 외교적 활동을 펼칠 수 있는 유일한 방법으로 인식하였던 것이다.

1955년 재무장 및 나토 가입을 계기로 아데나워는 1963년 퇴임시 까지 서유럽통합정책을 추구하는 동시에, 서방정책을 기반으로 이전 보다 공세적인 독일정책을 추진하였다. 아데나워는 “자유민주체제에 의해 자유속에서 통일을 달성”하겠다는 신념으로 서독 외교정책의 최고목표를 독일 통일에 두었으며, 동독은 국제법적 의미의 국가가 아니라는 입장에서 동독이 서독에 병합되는 합병통일을 추구하였다. 아데나워는 「힘의 우위정책」(Machtpolitik)에 입각하여 동방정책 및 독일정책을 추진하였다. 이 정책은 자유세계 동맹국들의 굳건한 동맹체제를 구축하는 가운데 미국으로 하여금 서독을 지원케 함으로써 대소협상의 고지를 점령한 후 소련의

8) Carton Ash, *Im Namen Europas Detschland und der geteilte Kontinent*, (Ulm: Hanser Verlag, 1993), p. 8.

양보를 얻어서 통일을 이룩하려는 정책이다. 동서독관계에 있어서도 힘의 우위를 계속 다져 동독이나 동구공산권에 대한 압력을 통해 협상의 길로 유도하려는 정책을 취하였다. 이러한 정책 기반 위에서 아데나워는 소련의 중립화 통일방안에 대응하여, 통일방안으로서 연합국과 유엔감시하의 전독 총선거를 주장하였다.⁹⁾

아데나워는 힘의 우위정책에 입각, 서방측의 단합으로 소련과 동구공산주의의 위협에 대처하는 한편, 경제력 및 국방력을 강화시켜 강력한 서독의 힘을 바탕으로 동독의 국가존재를 부인하고 서독정부의 유일 합법성을 강조하는 「단독대표권」과 동독을 승인한 국가와는 외교관계를 수립치 않는다는 「할쉬타인독트린」을 추진하였다. 특히 아데나워는 독일의 영토를 바이마르공화국 당시 영토로 규정, 전후 동독이 수용한 오데르·나이세강을 경계로 한 영토 축소를 인정하지 않음으로써 소련 및 폴란드, 체코 등으로부터 실지회복주의자라는 비판을 받았다.¹⁰⁾ 또한 동서 냉전에 뿌리를 두고 있는 아데나워 동방정책은 유럽의 긴장 제고는 물론 동서독간 화해 및 교류협력에 입각한 평화공존과는 거리가 멀었다.

아데나워의 독일정책은 50년대 말부터 태동된 국제정치상의 긴장완화 분위기에 제대로 적응하지 못하고 미국과 불협화음을 보여주었으며, 독일 문제 관련 대소 외교정책이 한계를 보임에 따라 대내외적 비판에 직면하게 되었다. 특히 소련이 1958년 서베를린을 서독으로부터 분리하여 중립화시키려는 의도에서 서독과 서베를린간 교통망을 동독이 통제하도록 하면서 야기된 베를린 위기는 1961년 베를린 장벽 구축으로 막을 내리게 되었다. 특히 이러한 일련의 과정은 아데나워의 독일정책이 국제정치적 상황에 부합하지도 않을 뿐만 아니라 독일분단의 벽만 높이는 결과를 초래한 것으로 독일국민들에게 인식되었다.¹¹⁾

이미 1950년대 말 미·소간에 긴장완화의 필요성에 대한 공감대가 형성

9) Peter Bender, *Die Neue Ostpolitik und ihre Folgen, Vom Mauerbau bis zur Vereinigung* (München, 1995), pp. 29.

10) Hans-Jürgen Wischnewski, "Vom Feindstaat zum Vertragspartner", in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.50/1982 참조.

11) Peter Bender, 앞의 책, p. 189.

되어 있었음에도 불구하고 아데나위는 독일의 현상유지를 담보로 하는 긴장완화에는 비판적 입장을 고수하였다. 그러나 미국 대통령 케네디의 대소정책의 변화는 아데나위의 정책노선을 결정적으로 와해시켰다. 케네디는 과거의 대량보복전략 대신 긴장완화를 위해 유연한 대응전략을 추진, 대소안보정책에 혁명적 변화를 시도하였다. 케네디의 평화전략은 독일의 현상유지를 인정하는 것으로서 아데나위의 동독 불인정정책 및 실지회복정책과 정면 배치되는 것이었다.

(2) 정책 추진상의 대내외적 여건

(가) 국제적 여건

서방연합국들은 동독 불인정, 과거 국경선 고수 등의 서독의 독일정책을 비판하고 정책노선 수정을 요구하였다. 예컨대 미 대통령 케네디는 사회주의권과 평화공존을 추진하는 평화전략을 1963년 공표하고 군비경쟁의 악순환 고리를 끊고자 하였다. 그 당시 서방국가들은 공산국가들이 협상보다는 투쟁을 원하기 때문에 이들과의 협상은 의미 없다고 인식하고 있었다. 이러한 분위기에서 케네디는 “우리는 진정한 평화가 공산주의자들의 이익에 부합하도록 정책을 추진할 것이다”¹²⁾고 언급하는 등 정책상의 발상의 혁명적 전환을 도모하였다.

케네디의 암살로 미 대통령직을 승계한 존슨 행정부는 월남전에 적극 개입하게 되면서 전비 충당을 위하여 서독정부에 독일주둔 미군의 경비 부담을 가중시키고 소련과의 군축회의에서 서독을 배제하는 결정을 내렸다. 더욱이 존슨은 동구권국가들에게 화해를 시도하는 가운데 독일통일이 동·서 긴장완화를 위한 전제가 아니라 긴장완화의 결과로서 가능하다는 견해를 분명히 밝힘으로써 아데나위의 독일정책 노선을 무시하였다.¹³⁾

미국 대통령 닉슨과 그의 안보보좌관 키신저는 세력균형과 더불어 갈등

12) Peter Bender, 앞의 책, p. 120.

13) W. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*, (Cambridge, 1978), p. 131.

과 개입을 동시에 추구하는 외교정책을 취하였다. 이와 유사하게 명실공히 소련의 1인자로 등장한 브레즈네프는 소련의 대외정책을 전향적으로 추진하였다. 더욱이 우수리 강을 둘러싸고 소련과 중국 사이에 국경분쟁이 발발함으로써 소련은 중국 국경지대에 군사력 증강을 위해 유럽에서는 긴장완화 기조를 정착시킴으로써 안보부담을 줄일 수 있는 방도를 강구하였다. 이러한 정책의 일환으로 소련은 1969년 WTO 회원국들의 부다페스트 선언을 통해 NATO에 범유럽안보협력회의를 제차 제안하였다.¹⁴⁾

이러한 안보상의 이유 이외에도 소련의 대외정책은 침체를 면치 못하고 있는 경제문제에도 많은 영향을 받았다. 1960년대 후반 소련은 경제개혁에도 불구하고 지속되는 경제침체를 서방의 자본, 기술 도입을 통해 해결하고자 하였다. 따라서 소련은 서방과의 관계개선을 통하여 안보·경제적 문제를 해결하려는 의지를 보였던 것이다.

이러한 환경변화에 때맞춰 1969년 브란트를 총리로 하는 시민당·자민당 연립정부가 출범하면서 동서 긴장완화에 서독의 적극 참여, 오데르·나이세 국경선의 인정, 통일 유보 및 동독의 사실상의 국가로의 인정 등 범유럽적 차원의 평화공존 확립을 표방하는 시민당의 신동방정책 및 독일정책이 실현될 수 있는 여건이 갖추어졌다.

(나) 국내적 여건

1969년 10월 서독에서는 처음으로 시민당과 자민당이 연정을 구성하여 집권에 성공하였다. 아테나워, 에어하르트, 키싱거정부의 통일정책이 좌초함에 따라 시민당과 자민당은 신동방정책 및 독일정책을 통해 세계적 차원의 긴장완화 기조에 동승하기로 결정하였다. 과거 독일영토 고수를 주장하는 아테나워식 동방정책은 베를린 장벽 구축 이후 동독 체제가 상

14) 소련의 유럽안보협력회의에 대한 관심은 1966년 이래 고조되었다. 그러나 소련은 동독을 이 회의에 참석시키는 것을 유럽안보협력회의의 전제조건으로 내세웠다. 즉, 소련은 동독의 참여를 통해 동독의 외교적 고립을 완화하고 독일의 현상유지를 통해 독일문제를 둘러싼 긴장을 해소하고자 하였던 것이다.

대적 안정을 되찾음에 따라 진퇴양난의 어려움에 부딪혔다. 세계정치적 긴장완화를 위해 독일 분단문제가 해결되어야 한다는 사민당·자민당 연정 이전 정부의 독일정책은 서독정부를 국제적으로 고립시키는 문제를 야기하였다.

브란트 보좌관으로서 독일의 데탕트를 실질적으로 이끌었던 에곤 바는 독일 사민당의 새로운 독일정책의 강령적 출생신고서인 『접근을 통한 변화』라는 핵심명제를 1963년 투징에서 발표하였다.¹⁵⁾ 에곤 바의 신동방정책은 독일문제의 해결이 궁극적으로 소련에 달려 있으며, 긴장완화·평화공존정책의 일환으로 소련과 협상을 통하여 통일을 위한 여건이 마련될 수 있다는 점에 착안하고 있다. 슈마허의 자석이론에 의거하여 에곤 바도 서구모델의 장점은 유럽에서의 국경의 투과, 체제경쟁 등에 의해 부각될 수 있다고 이해하였다. 물론 에곤 바도 독일통일을 결코 포기한 적이 없었다. 그러나 그는 독일통일은 일시적으로 급진적 방식에 의해 달성될 수 없으며, 장기적 시각에서 접근해야 한다는 인식을 지니고 있었다. 만일 독일통일 과정이 급격하게 이루어진다면 소련의 개입을 불러 일으켜서 실패로 돌아갈 수 있다고 전제하였다. 그러므로 독일국민들은 평화전략이라는 서방진영의 개념에 의거한 동방·독일정책을 추진하기 위해서는 강한 자신감을 갖추어야 한다고 주장하고, 기적만 바라는 과거의 통일정책은 어떠한 정책도 아니라는 입장을 피력하였다.

따라서 사민당의 신동방정책과 독일정책은 동독정권의 붕괴나 국제법적 단독대표권 주장을 고집하는 과거의 정책과는 질적인 차별성을 지니고 있다. 사민당·자민당 연정의 신동방정책은 그 당시 야당 기민당·기사당의 동방정책에 대한 명백한 도전이었다. 그 당시 야당에게는 전체주의 독재정권과 평화공존을 통해 사회주의 체제의 변화를 기대한다는 것은 불가능한 것처럼 보여졌다. 기민당·기사당은 『힘의 우위정책』에 입각, 여당의 신동방정책에 반대하였다. 그 당시 기민당·기사당은 아테나워 이래로 서방권과의 결속을 중시하는 서방정책을 독일정책의 기본으로 삼고 있었다. 서독이 동구권에 접근할 경우 서방국가들의 신뢰를 상실하여 서방동맹으로부터

15) Andreas Vogtmeier, 앞의 책, p. 61.

터 서독의 고립을 자초할 것으로 판단하였다.¹⁶⁾

기민당·기사당의 동방정책 및 독일정책은 서구 민주주의의 기본원칙에 입각하고 있었다. 이에 따라 기민당·기사당은 동독 독재체제를 붕괴시키는 것이 불가능하다면 우선 국제적으로 고립시켜야 한다는 입장을 견지하였다. 독일 국민들이 서독기본법 전문상의 자결권을 행사한다면 독일통일이 자유민주주의 형태로 달성될 것으로 판단하는 등 독일통일을 『국가민족』 형성 차원에서 접근하였던 것이다. 또한 기민당·기사당은 1871년 수립된 독일 통일국가의 재건을 목표로 1937년 국경선 유지 입장을 견지하였다.

기민당·기사당은 독일통일을 장기적 과정으로 간주하지 않고, 유엔헌장에 명시되어 있는 인권을 동독지역에 복원할 것을 소련에게 지속적으로 요구함으로써 양독 총선을 통해 독일통일이 달성될 것으로 판단하였다. 더욱이 독일분단의 책임이 독일에게 있는 것이 아니라 독일문제 유보권을 지닌 전승4개국들에게 있는 것으로 이해하고 소련 뿐만 아니라 미국, 영국, 프랑스 서방국가들에게도 독일통일에 대한 의무에 충실할 것을 촉구하였다.

이러한 정책 기조에 대해 기민당·기사당 내의 특정정파들은 과거의 정책기조로부터 벗어나서 유럽 평화공존·긴장완화정책에 동참할 것을 주창하였다.¹⁷⁾ 그러나 기민당·기사당은 1969년도 정권교체가 일시적 현상으로 간주하여 기존의 정책노선을 고수하였다. 그후 신동방정책이 핵심쟁점이었던 1972년 총선에서 기민당·기사당이 패배한 후 자신의 정책노선을 여당의 신동방정책노선으로 전환하였고, 1982년 정권 승계후 사민당의 신동방정책 노선을 계승하였다.

(다) 신동방정책·독일정책에 대한 동독의 입장

1950년대 중반 이후 체제경쟁에서 불리함을 감지한 동독은 서독의 영향력을 차단하고 동독 주민들을 통합하기 위해 사회적 불평등, 실업문제,

16) Wilhelm Bleek, Rainer Bevermann, 앞의 글, p. 1151.

17) Peter Bender, 앞의 책, p. 200.

독점자본 문제 등 서독 자본주의의 폐해를 집중적으로 선전하고 베를린 봉쇄, 베를린 장벽 구축을 단행하는 대서독정책을 추진하였다. 더욱이 동독은 SPD가 1959년 고데스베르그 강령에서 보수적으로 당 강령을 개정함으로써 동독 노동운동과 서독 노동운동의 통일전선 구축을 통한 사회주의 혁명을 이룬다는 최소한의 희망마저도 포기할 수밖에 없었다.

동독은 베를린 장벽 구축을 통하여 체제붕괴 위협으로부터 벗어 났다. 그러나 동독정권은 경제·사회 발전을 이룩하지 않는 채, 서독의 사회·경제적 영향력을 배제하는 정책만으로는 체제유지가 한계에 봉착할 것이라는 사실을 인식하고 1960년대 경제개혁 및 전향적인 사회정책 추진을 통하여 경제·사회안정을 도모하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 동독 사회주의 체제의 문제점들은 동독주민들의 동서독 체제비교를 통하여 명백하게 들어 날 수 밖에 없었다. 더욱이 동독은 다른 국가들로부터 인정받지 못하였기 때문에 동독체제는 항상 정당성 위기에 노정되었다. 따라서 동독지도부는 동독을 주권국가로 인정해주는 신동방정책을 동독체제의 결함을 제거해주는 최소한의 기회로 활용하였다. 즉 다른 국가들로부터 동독이 인정받는다라는 사실은 동독주민들에게 동독체제가 정상적인 국가권력이라는 것으로 이해되기 때문에 동독은 신동방정책을 국내적인 차원에서 동독의 정당성을 확보하는 계기로 이용하였던 것이다.

서독의 단독대표권 고수로 인해 동독은 동구권국가 및 소수의 제3세계 국가들과 국교관계를 맺었을 뿐 대부분의 서방국가들과는 외교관계 수립을 하지 못하였다. 그러나 동독은 서독이 신동방정책을 추진하자, 이를 서방세계와의 외교관계 수립기회로 활용함으로써 동독의 국제적 위상확보를 상당 정도 확보할 수 있었다. 이에 따라 동독은 동구권 동맹체제로부터 상대적 자율성을 획득하고 소련의 종속국가로부터 영향력 있는 주니어 파트너로 격상될 수 있었다.

그러나 서독의 신동방정책 및 새로운 독일정책은 동독에게 유리한 점만을 가져다준 것은 아니었다. 서독의 신동방정책에 따른 동독체제의 국내 정치적 정당성 확보는 동독사회주의 체제의 이념적 목표와 갈등에 빠지게 된다. 과거 동독은 체제의 정당성 확보를 자본주의 비판에 의존하였으나, 이 정책은 국민들의 반발만 불러 일으키게 되었다. 그러므로 동독지도부

는 서독체제의 영향력을 최소화하기 위해 「분리차단」 정책을 취하게 된다.¹⁸⁾

동독은 서독에 대한 분리차단정책을 구사함과 동시에 신동방정책을 동독경제의 발전에 활용하였다. 동독정권은 60년대초 이후 동독주민들의 후생복지 수준을 증진시키지 않고서는 주민들의 지지를 획득할 수 없다는 점을 인식하고 신동방정책을 계기로 서방세계와의 관계를 개선함으로써 자본 조달, 기술 이전, 교역 증대 등 경제적 이익을 취하고 하였다. 즉 동독은 서독의 신동방정책에 대해 일면으로는 체제의 정당성 확보 및 경제적 실리를 추구하고, 다른 면으로는 신동방정책의 부정적인 효과를 방지하기 위한 정책의 일환으로 대서독 「분리차단정책」을 취했던 것이다.

서독정부의 신동방정책으로 말미암아 동독은 대외정책적 측면에서 상대적 자율성을 갖게 되었지만, 국내정치적 측면에서는 상당 정도의 위협성을 안고 있게 되었다. 서독의 대동독정책이 평화공존정책으로 전환되자 동독도 서독의 사회적 법치국가 체제의 우위성이 동독주민들에게 지대한 영향력을 행사할 것이라는 점을 인지했음에도 불구하고 소련의 압력에 의해 서독의 대동독정책을 수용하였다. 동독은 동서독간 교류협력의 심화로 인한 부정적 효과를 잘 인식하고 있었으나, 동서 냉전체제하의 「유럽의 분단」이 지속되는 한 소련의 영향력이 지속되고 주변국들이 독일 통일을 반대하고 있으므로 동독체제가 서독으로 흡수 병합되는 일은 결코 없을 것으로 간주하였다. 동독은 당시 경제 상황이나 생활 수준이 이웃 다른 사회주의 국가보다 월등하다는 현실에 자족하여 양독간 교류협력의 부정적 효과를 과소 평가하고, 서독과의 교류협력을 통한 경제적 실리를 추구하고 하면서 국제법적 인정을 간접적으로 확보함으로써 체제 안정을 도모하였던 것이다.¹⁹⁾

18) Wilhelm Bleek, Rainer Bevermann, 앞의 글, p. 1153.

19) DDR-Handbuch, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.) 1985, Köln, p. 650.

(3) 신동방정책·독일정책의 기초

1969년 신동방정책 추진을 위한 국제적 여건은 상당히 유리하게 전개되었다. 브란트는 신동방정책을 통하여 과거 정책에 내재되어 있던 3가지 갈등요인을 극복해야 했다. 즉 서방국가들은 서독의 아테나위식 동방정책이 유럽평화 정착을 해칠 것이라는 점을 강조하였고, 소련은 서독에게 무력포기, 동독 인정, 현 국경선 인정 등을 요구하였다. 동독은 서독에게 끊임없이 국제법적인 주권국가로서 인정해줄 것을 요구하였다. 이러한 서독과 서방세계, 소련·동구권국가 및 동독간의 갈등요인은 기본적으로 과거 동방·독일정책이 평화공존이 아니라 독일의 현상유지 타파를 목적으로 하고 있었기 때문에 발생한 문제점들이었다.

따라서 신동방정책의 핵심명제는 독일의 현상유지에 의한 평화공존에 있었던 것이다. 그러나 신동방정책은 독일의 현상유지(status quo)에 의한 평화공존을 장기목표로 설정하지 않았다. 이러한 측면에서 브란트 보좌관이었던 에곤 바는 독일의 현상유지를 타파하기 위해서는 우선 독일의 평화공존으로부터 출발해야 한다고 「접근을 통한 변화」 명제에서 역설적인 주장을 하였다.²⁰⁾ 더욱이 독일문제의 해결은 소련의 의지에 달려 있는 것으로 판단하고 소련을 비롯한 동구권국가들은 그들이 정치적으로나 군사적으로 위협받지 않을 경우 서구에 문호를 개방할 수 있기 때문에 서로 영토를 존중하고 국내정치에 간섭하지 않는 것이야말로 유럽에서 공동 이익을 추구하는 토대가 된다고 브란트도 인식하였다.²¹⁾ 따라서 독일의

20) 에곤 바의 「접근을 통한 변화」 명제는 그 당시 미국 대통령 케네디 평화전략 개념을 기초로 작성되었다. 그러나 바의 「접근을 통한 변화」 명제는 추후 신동방정책의 핵심명제가 되었으나, 발표 그 당시 동독측은 이러한 입장을 동독에 대한 공격으로 비판하였고, 보수진영에서는 공산주의자들과 화해할 수 없다고 비판적 시각을 보였다. 원래 원고에서 에곤 바는 “동독이 변화할 수 있도록 모든 국가들은 접근해야 한다”고 말하였으나, 동독의 반발로 “국가관계가 변화될 수 있도록 국가들은 접근해야 한다”고 자신의 말을 수정하였다. 이에 대해서는 Andreas Vogtmeier, 앞의 책, p. 66 참조.

21) 에곤 바의 소련을 겨냥한 신동방정책은 독일통일이 소련 뿐만 아니라 미국에 의해 주도되었다는 점을 도외시하고 있다고 일련의 학자들은 비판

현상유지정책으로서 신동방정책은 양대진영의 이해가 일치하는 측면에서 긴장완화정책 및 평화공존정책으로 파악된다. 신동방정책은 WTO를 해체하거나 일당독재체제를 제거하고자 하기보다는 평화공존을 통하여 경제력, 문화 등 서구체제의 영향력을 동구권사회에 행사하여 동구권의 변화를 유도하는 기본철학을 지니고 있었다.

사민당·자민당 소연정 정부는 기본적으로 독일의 통일이 가까운 장래에 달성할 전망이 없다는 판단과 더불어 당장 해결할 수 없는 이러한 문제로 인간의 존엄성과 실질적 내면생활이 희생되어서는 안된다는 인식하에 이 데올로기에 의한 대립은 삼가야 한다고 주창하였다. 즉 하나의 독일민족에는 변함이 없지만 평화공존을 바탕으로 한 신동방정책에 따라 동독정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여 독일내 두개의 국가가 존재함은 인정하나 상호 외국이 아님을 강조하고 동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 고수하였다. 그러나 이러한 사실상의 국가로 동독을 인정하지만 서독 기본법에 보장되어 있는 민족자결권에 의한 독일통일 달성은 독일통일시 까지 견지하였다.

독일문제를 독일위주로만 생각하던 사고방식은 유럽평화와 안보가 지속되는 차원에서 독일분단을 인식해야 한다는 차원의 사고로 전환되었다. 독일의 분단은 동시에 양진영으로의 유럽 분단을 의미하므로 통일로의 접근은 유럽에서의 평화공존과 긴장완화를 통해서만이 가능하다는 시각에 입각, 서독의 독일정책은 유럽의 평화공존정책과 맥을 같이 하고 있다. 브란트의 신동방정책은 그 당시 세계적 차원의 긴장완화 및 평화공존 기조에 동승하여 동독의 대서독 폐쇄정책에 대응, 분단의 장벽을 낮추려는데 기본목적이 있었다.

신동방정책의 제1 단계는 소련을 포함한 동구권 국가들과의 국교수립 및 협정체결을 통하여 동서 긴장완화를 달성하는 것이다. 사민당·자민당 소연정은 소련의 체코 침공사건의 교훈을 통해 소련이 아직 동구권에 대한 영향력이 건재하다는 사실을 인지하고, 독일문제는 우선적으로 소련과의 일괄 타결을 통해 추진해야 한다는 현실적 정책으로 방침을 전환시켰

한다. Gerhard Wettig, "Die Irrtümer des Egon Bahr", *Die politische Meinung* Nr.333/1997 참조.

다. 제2단계로는 동독을 국제법적인 주권국가로서 인정하지 않되, 사실상의 국가로서 인정하여 동서냉전의 최전선이었던 독일문제를 유럽 평화질서 구축 차원에서 접근하고자 하였다. 제3단계는 NATO와 WTO 차원에서 양독지역의 군사력 감축을 시도하는 것이었다. 즉, 신동방정책 및 독일정책은 작게는 동서독 데탕트를 도모하고, 크게는 동서 긴장완화를 추구함으로써 유럽분단을 완화시키는 가운데 동서독 분단을 종식시키려는 정책으로 분석된다.

이러한 측면에서 신동방정책·독일정책은 「선평화공존·후통일정책」이라고 평가할 수 있다. 따라서 독일통일은 일시적인 역사적 행위에 의해 달성되는 것이 아니라 정치·군사적인 긴장완화, 사회·경제·문화적인 교류협력 등의 평화공존을 통한 역사적 과정으로 이해된다.²²⁾

브란트의 「선평화공존·후통일정책」은 「선민족통일·후국가통일」이라는 의미를 지닌 고차원적 통일정책으로서 동·서독의 관계개선으로 인해 동·서독 주민들이 자유로이 왕래하고 전독일이 풍요로운 생활을 누리게 되면 이 단계가 간접적인 민족통일단계로 보았다. 유럽의 평화·안보질서가 확립되고 동·서독의 재통합이 인근국가들로부터 질시받지 않을 때 유럽국가들이 용인하는 통일국가를 이룩하겠다는 것이 독일의 「국가통일단계」로 인식하였다.

(4) 신동방정책·독일정책의 전개과정

(가) 브란트 정부

서독 건국 후 20년만에 집권에 성공한 사민당의 브란트 수상은 신동방정책을 통한 대동구권 평화공존과 관계개선을 적극 추구하여 할슈타인원칙의 완전폐기, 유럽의 현국경선의 인정 및 무력사용 포기에 관한 독·소조약 체결(1970.8), 오데르·나이제 국경선의 인정 및 독·폴란드 불가침조약(1970.8)을 체결하였고, 이것의 결과로서 동독과 1972년 말에 기본조약

22) Andreas Vogtmeier, 앞의 책, p. 76.

을 체결하였다.

서독이 동서독간 기본조약 체결을 추진하기 전 소련을 비롯한 동구권국가와의 관계를 과감하게 개선하는 신동방정책(모스크바조약, 독폴란드 불가침조약, 4대국 베를린협정 등)을 우선 먼저 추진하였다. 서독은 1969년 NPT조약에 가입함으로써 독일 핵무장 가능성에 대한 소련의 우려를 불식시켰다. 그러나 소련은 독·소 불가침협정을 맺기 위한 선결조건으로 서독에게 독일통일 포기를 조약의 한 조항으로 수용할 것을 요구하였다. 반면, 서독은 유럽의 평화가 유지되는 가운데 독일통일에 대한 민족자결권 행사할 수있음을 조약내 항목으로 받아들일 것을 주장하였다. 이러한 상반된 주장은 서독 외무장관의 「독일통일에 대한 편지」를 소련 외무장관에게 보내고, 소련은 조약 비준시 이를 고려하는 것으로 이 문제는 일단락지워졌다.²³⁾

소련과 협상시 서독은 동독을 국제법적 주권국가가 아니라 사실상의 국가로 인정할 것을 주장한 반면, 소련은 국제법적 주권국가로 인정할 것을 요구하였다. 서독의 당시 협상담당자 에곤 바는, 만일 서독이 동독을 국제법적 주권국가로서 인정하면 전승 4개국이 지니고 있는 독일 분단문제에 대한 유보권을 저해하는 것이라고 주장함으로써 서독의 주장을 관철시켰다. 1970년 8월 유럽의 현상 유지, 동독의 사실상의 인정, 상호불가침 등을 골자로 하는 독소 불가침협정이 체결됨에 따라 소련은 중부유럽에 대한 자신의 권한을 서독에게 인지도시켰고 서독은 다른 동구권국가들과의 외교관계 수립은 물론, 동독과도 관계 정상화를 위한 발판을 마련하게 되었다.

소련과의 불가침협정 체결은 동독지도부에게 격렬한 반응을 불러일으켰다. 즉 서독이 동독을 사실상의 국가로만 인정하는 것을 소련이 용인하자, 동독은 국제법적 주권국가로서 인정할 것을 기본내용으로 하는 기본조약 초안을 공식적으로 서독에게 전달하였다. 이러한 양국의 의견을 조정하기 위해 양국정상들은 1970년 두차례에 걸쳐 정상회담을 가졌다. 이 정상회담에서 서독 수상 브란트는 양독관계를 규정하는 20개 프로그램을

23) Egon Bahr, "Der Vertrag mit der Sowjetunion", Texte zur Deutschlandpolitik, B.6, p. 112.

동독에게 제시하였고, 동독 수상 스토프는 서독에게 국제법적 주권국가로서의 인정을 요구하였다. 그러나 양독간 정상회담은 양측의 참여한 입장만을 확인하고 커다란 성과없이 끝났다.²⁴⁾

소련은 동서독관계의 개선이 범유럽안보협력체제 형성을 위한 전제조건이라는 점을 인식하고 동독의 국제법적 주권국가 요구를 고려하지 않는 선택을 하였다. 따라서 소련은 동독의 주권국가 인정을 주장하는 동독을 브리히트를 호네커로 교체하고 양독 기본조약의 타결을 이끌었다. 기본조약 타결 직전에 동서독은 양독간에 체결한 최초의 국가간 조약인 통행협정을 체결하였다.

(나) 슈미트·콜 정부

1974년 브란트 보좌관이 동독간첩으로 드러난 기욤간첩사건을 계기로 슈미트가 새로운 총리로 등장하게 되면서 서독의 신동방정책은 실용주의적 노선을 채택하게 되었다. 1970년 중반 서독은 1975년 헬싱키 선언으로 동·서 평화공존이 정착되면서 서독의 대서방동맹 의존성이 이전보다 경감되었으며, 경제공동체 및 유럽정치통합 가능성 제고 등 서유럽 통합의 발전으로 인해 유럽통합에 중점을 두는 가운데 안보문제와 동방정책에 있어서 브란트에 비하여 보다 냉철하고 실용적인 접근태도를 보였다.

슈미트는 독일통일 여건이 아직 존재하지 않는다고 판단하여 자기기만적인 통일논리를 멀리하고, 통일여건의 조성 차원에서 내독관계의 실질적 개선에 초점을 맞추는 등 분단으로 인한 고통을 경감시키고자 노력하였다. 이러한 정책의 일환으로 슈미트는 신냉전의 기류가 흐르는 가운데 호네커와 정상회담을 가졌다.

그러나 1980년대의 동서독의 접근은 동·서 양대 진영으로부터 견제를 받기 시작하였다. 서독이 1970년대 말부터 조성된 신냉전 기류에도 불구하고 정치·경제적 역량 증대를 기반으로 신동방정책 및 독일정책을 과감하게 추진하자, 동·서 양대진영은 서독의 이러한 시도를 독일의 현상유지

24) 2차례에 걸친 정상회담은 동독사회에서는 통일에 대한 분위기가 고조되었으나, 서독 사회에서는 반사회주의적 분위기가 조성되었다.

를 변경하려는 의도로 해석하였다. 슈미트는 경제력을 통한 외교적 자율성의 확보를 추구하고자 했으나, 슈미트의 외교정책은 1970년대 말 유럽 지역에서 중거리 핵미사일 배치를 둘러싼 미소간의 갈등과 1979년 소련의 아프카니스탄 침공으로 신냉전기가 도래하면서 중대한 도전에 직면하게 되었다. 미·소간의 중거리 핵무기(INF) 협상 타결전망이 어둡게 되면서 서독정부는 NATO에서 이 문제를 주요 의제로 다루기를 요청하였고, 그 결과 NATO 회원국들은 소위 「이중결정」을 내렸다. 이러한 이중결정의 결과, INF 협상이 결렬되면서 미국의 중거리 미사일이 서독영토에 배치되었다.²⁵⁾

1982년 사민당·자민당 연정이 기민당·기사당·자민당 연정으로 바뀌게 되면서 서독 총리도 슈미트로부터 콜로 바뀌게 되었다. 콜정부는 확고한 서방통합정책의 기반 위에서 동방정책의 자율성이 지속될 수 있다는 점을 인식하고 야당의 반대에도 불구하고 미국의 전략방어계획(SDI)에 동참의사를 표명하였다. 그러나 콜정부는 과거 브란트 이래 추진해왔던 신동방정책의 기초를 무너뜨리면서까지 서방통합정책을 강하게 추진하지는 않았다.

과거 기사당은 야당 시절 신동방정책과 동서독간 기본조약 무효를 외치며 헌법소원까지 제출하였으나,²⁶⁾ 1982년 집권당이 된 후 유럽분단 극복을 통한 통일환경 조성이라는 사민당정부의 기본정책노선을 계승하였다.²⁷⁾ 따라서 콜정부는 신냉전하에서도 동서독관계가 유지·발전되도록 노력하였다. 1983·84년 양년에 걸쳐 서독은 동독에게 약 24억 마르크 차관을 공여한 것도 이러한 정책적 배경에서 이해할 수 있다. 또한 동독도 1980년대 초 외채위기에 봉착하여 서독의 경제적 지원이 절실한 상황이었기 때문에 동서독간의 관계는 신냉전적 국제분위기에도 불구하고 발전

25) Andreas Vogtmeier, 앞의 책, p. 229 참조.

26) 연방헌법재판소는 “기본조약이 평화의 보장과 분단고통의 완화를 통한 인도적인 측면에서 전민족의 이해를 고려하고 있으므로 기본법 전문에 규정된 재통일명제에 위배되는 것은 아니며, 이 조약에도 불구하고 독일민족의 단일성과 단일독일국적은 고수되며, 동독은 국제법적으로 인정되지 않으므로” 합헌이라고 판결하였다.

27) Jens Hacker, “Die Ostpolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt 1982,” Aus Politik und Zeitgeschichte, B.14 (1994), p. 19.

될 수 있었던 것이다.²⁸⁾

서독 콜정부의 서방정책에 불만을 가지고 있던 소련은 동서독관계의 발전에 제동을 걸었으며, 이에 따라 호네커의 서독방문도 소련의 압력으로 실현될 수 없었다. 고르바초프의 등장 이후에도 지속되었던 불편한 독·소 관계는 소련이 서방세계로부터 경제지원을 절실하게 체감한 1980년대 중반부터 변화하게 된다. 콜 정부는 이러한 소련의 대외정책상의 변화에 기민하게 대응하여 유럽안보협력회의 틀 속에서 개최된 빈 군축회담에 적극 동참하고, 대소 경제원조에 적극적인 자세를 보여줌으로써 1988·89년 콜의 모스크바 방문, 고르바초프의 본 방문이 성사되었던 것이다.²⁹⁾

더욱이 서독 콜 정부는 대소 경제지원에 대한 대가로 독일문제 해결을 위한 소련의 도움을 촉구함으로써 통일 환경조성에 온갖 노력을 경주하였다. 서독정부의 요구에 대해 고르바초프는 기본적으로 부정적인 입장을 가졌으나, 소련이 서방의 지원을 더욱 필요하게 되면서 해석의 여지를 남기는 원칙적 입장만을 되풀이하였다. 그러나 고르바초프는 1989년 본 방문시 민족자결원칙을 강조함으로써 동독에서 민주화혁명이 발발하는 결정적인 원인을 제공하였다.

나. 동서독 평화공존의 제형태

(1) 정치·군사 분야

1972년 양독간에 역사적인 기본조약이 체결됨으로써 양독관계는 정상

28) 1983년과 1984년 두차례에 걸쳐서 서독 연방은행은 은행신용을 동독에게 제공한 적이 있다. 이 금융은 서독연방정부의 지불보증 하에 동독에게 공여되었다. 대동독 차관제공의 정치적 배경은 소련의 아프가니스탄 침공 후 형성된 냉전 상황에 직면하여 보수적 정치가인 기사당 당수 스트라우스가 주도하여 동독 경제위기로 인한 전쟁위험을 완화하기 위한 정책 수단으로 비롯되었다. 대규모 은행금융을 받는 동독 정부는 그 반대급부로서 민간인 상호방문인원의 확대와 동독입국 제한요건의 완화, 국경 검문완화, 편지 및 소포검열의 대폭완화, 전화소통의 대폭개선, 인권문제개선 등의 정치적 요구를 수용하였다.

29) 김학성, 앞의 책, p. 60.

화되었다. 이 기본조약은 무력포기, 민족문제 접근에 있어서의 상이한 견해 인정, 선린관계 발전을 위하여 양국의 의무, 동등한 대우, 유엔헌장 준수, 국경 존중, 유럽지역 군축을 위한 노력, 대외적·대내적 주권 존중, 상이한 영역에서 협력관계의 모색, 상주대표부의 교환, 기존 조약의 효력 인정 등을 그 기본내용으로 하고 있었다.³⁰⁾

서독은 기본조약에서 분단고통을 완화하고 민족적 동질성을 유지하기 위해 수단으로서 잠정적인 성격을 부여하였으나, 동독은 이 조약을 통해 국제법적으로 유효하며 동독의 주권을 인정하는 것으로 해석하였다.³¹⁾ 우선 양측은 기본조약의 전문에 “민족문제를 포함한 근본적인 문제에 대한 상이한 견해에도 불구하고 양독 국민들의 복리증진과 협력을 위한 전제조건을 창출하기 위해” 기본조약을 체결하는 것으로 밝혔다.

동독은 기본조약 체결을 통하여 정치적으로는 서독으로부터 주권국가로서 국제법상 인정을 받고자 하였고 경제적으로는 외환수입, 사회간접자본 구축이라는 경제적 이익을 노렸다. 물론 동독은 양독기본조약을 통하여 폐쇄사회인 자기들의 정치·사회적 안정이 훼손되리라는 염려를 하였다. 그럼에도 불구하고 동독은 장기적으로는 전후 유럽질서를 재편성하는 CSCE (유럽안보협력회의)에 정식 주권국가로서 참여하여 안보상의 안정을 획득하고 자신의 국제법적 지위를 서방세계로부터 인정받고자 하였다.

이 조약에 따라 동독은 사실상의 국가로서 인정받음으로써 서독의 단독대표권, 할슈타인 원칙 등은 마침내 폐기되었다. 이 조약 체결로 인해 무한히 지속되고 있는 분단과정은 멈출 수 있게 되었고, 서독은 동독에 언론 특파원 파견, 양독간 국경교류 등이 가능하게 됨으로써 분단고통은 크게 경감될 수 있었던 것이다.

서독의 신동방정책은 우선 일차적으로 유럽의 적극적인 평화 정착에 기여하게 되었다. 서독의 신동방정책은 유럽안보협력회의 결성에 직접적 영향을 미쳐 1975년 헬싱키에서 유럽 및 북미국가 정상들이 유럽안보협력

30) Chr. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* (Stuttgart, 1988) p. 251 참조.

31) 이러한 양측의 참여한 입장대립으로 기본조약 제1조에 정상적 선린관계 (normale gutnachbarliche Beziehungen)로 표기하였다.

회의를 결성하였다. 헬싱키선언은 동구권국가들의 이익을 우선적으로 반영하는 기본원칙과 국경문제가 제1부분에 포함되어 있으며, 모든 참여국에게 이익을 가져다주는 교류협력 증진 사항에 관한 제2부분, 서방국가들의 이익을 우선적으로 대변하는 인권문제 및 정보교환 등에 관한 제3부분으로 나뉘어져 있다. 헬싱키선언은 동서 긴장완화에 기여하고, 궁극적으로 동구권 개혁·개방에 선도적인 역할을 하였다. 이 결과, 1990년 유럽안보협력회의는 파리에서 「새로운 유럽헌장」을 통과시킴으로써 양대 진영간의 이데올로기 갈등을 종식시키고, 민주주의, 인권 등을 전유럽의 궁극적인 가치로 받아들였다.³²⁾

분단 이후 통일 직전까지 동서독의 정치적 관계는 점차 개선되어왔으나, 군사·안보분야에서의 교류협력은 유럽 차원의 군사·안보문제 차원의 다자간 협상에 참여하였을 뿐 직접적인 대화나 협력관계는 전무하였다. 이는 군사적 신뢰구축 조치 모색, 핵·화학무기 및 재래식 무기 등의 군축 문제는 미소를 중심으로 나토와 바르샤바조약군 진영간에 유럽안보질서 구축의 일환으로 논의되었기 때문이다.

1972년 기본조약의 체결로 상호간에 교류협력은 활성화되었으나, 군사분야는 예외였다. 물론 군사분야와 관련, 기본조약 제5조는 “동서독은 유럽에서의 안보와 협력에 기여하며, 다른 한편에 불이익을 주지 않고 유럽 내 병력과 군비를 축소하는 노력을 지지하며, 국제적인 통제하에서 전박적이고 완전한 군비축소를 목표로 하되, 특히 대량살상무기 분야에 있어서 군비축소를 위해 노력한다”고 규정하였다. 그러나 다른 분야에서는 후속협정의 체결을 통해 동서독간 교류협력이 구체적으로 실시될 수 있었으나, 군사분야에서만은 동서독 정부가 독자적으로 교류협력을 모색할 수 없었다. 동서독간의 군사교류협력 문제는 양 진영간 군사안보정책의 종속 변수로서 취급되었고, 이념적 대립이 양 진영간에 존속되고 있었던 상황 속에서 동서독이 독자적인 군사·안보정책적 대안을 모색할 여지가 없었기 때문이다.

32) Europa-Archiv 24, (1990), p. 656.

(2) 교류협력 분야

동서독 기본조약이 체결되기 전까지 내독교역은 동서냉전이 양독관계에 지대한 영향을 미쳐서 정치문제가 내독교역 발전을 저지하는 경우가 많았다. 서독의 신동방정책은 아주 실제적이면서 가시적인 성과를 가져왔다. 양독간 기본조약 체결 후 양독은 1973년 유엔에 동시 가입함으로써 양독 관계를 개선하고 민족의 동질성 유지 및 회복을 위한 기초를 마련하였다. 이 조약에는 내독교역에 대한 구체적 언급이 없으나 양독간 교역은 종래에 상존하던 협정인 베를린협정에 의거하여 계속 추진된다고 명시하였다. 동서독 기본조약은 국호대신 통화지역으로 표현된 베를린 협정을 수렴하는 상위조약의 국제법적 근거를 마련하였고, 양독관계가 내독교역에 미치는 정치적 파장을 최소한의 수준으로 낮추는 기능을 하였다. 따라서 내독교역은 냉전의 도구가 아니라 양독간의 긴장과 대립관계를 극복하기 위한 수단으로 활용되었다. 이에 따라 내독교역은 양독간의 정치적 관계에 영향을 받지 않고 오히려 각종 정책적 배려에 의해 1970년대부터 1985년까지 지속적인 신장세를 나타냈고, 그 규모도 동기간 동안 3.5배나 증가하였다. 이러한 신장율은 연평균 9.1%에 이르며, 물가상승율을 감안한 실질성장율도 6%에 달하였다.³³⁾

33) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Zahlenspiegel, Bundesrepublik Deutschland/Deutsche demokratische Republik. Ein Vergleich* (Bonn, 1986), p. 26.

<표 II-1> 서독의 동독에 대한 지원 내역(1975~1988)

(단위: 10억 마르크)

| 항 목 | 청산단위로 거래 | 국제통화로 거래 | 총 액 |
|---------------------------|-------------|-------------|-------|
| 1. 경상수지 | 2.7 | △25.1 | △22.4 |
| ○상품과 용역거래 | 2.8 | △10.2 | △7.4 |
| - 상품거래 | △4.4 | 4.6 | 0.2 |
| - 용역거래 | 7.2 | △14.8 | △7.6 |
| ○이전지출 | △0.1 | △14.9 | △15.0 |
| - 민간부문 | △0.1 | △2.9 | △3.0 |
| - 공공부문 | - | △12.0 | △12.0 |
| ·통행료 일괄지불금 | - | △6.6 | △6.6 |
| ·동독방문객에 대한 지불금 | - | △2.0 | △2.0 |
| ·기타 | - | △3.4 | △3.4 |
| 2. 자본계정 수지 | △2.2 | 0.2 | △2.0 |
| 3. 경상 및 자본계정수지 | 0.5 | △24.9 | △24.4 |
| 4. 기타 연방은행의 미파악분 | | | △40.0 |
| 5. 동독에로의 총유입자금 규모(3+4) | | | △64.4 |

자료: Deutsche Bundesbank(1990.1), 『Monthly Report』

서독이 신동방정책을 추진함으로써 유럽의 긴장완화를 도모하여 동서독의 관계를 정상화시켰으며, 내독교역은 이것을 토대로 폭발적으로 발전하여 동독경제의 재생산구조가 서독경제 의존적으로 되는 결과를 가져왔다. 물론 이러한 결과는 서독정부가 동서간의 교역을 외국무역이 아니라 내독교역으로 간주하여 과격적인 조치와 혜택을 동독측에 부여함으로써 가능하였는 바, 서독은 내독교역으로부터 경제적 실리를 추구하기보다는 통일로 접근하기위한 정치적 매개수단으로 파악한 반면, 동독은 내독교역으로부터 생산기술도입, 자본도입, 수출시장확보 등의 경제적 실리를 추구하였다.

동서독관계에서 인적교류도 역시 동서독관계의 정상화 여부에 따라 크게 좌우되었다. 1950년대에는 인도적 견지에서 명맥을 유지하다가, 1960년대 초 베를린 장벽 설치 후 연간 9만명 서독인들의 동독여행이

가능했고, 동독인은 연금수혜자에 한하여 서독방문이 가능할 정도로 극히 미약한 수준에 머물렀다. 1970년대 초 교통조약(1972.5)과 기본조약(1972.12)이 체결되는 등 양독관계가 정상화되는 등 인적교류가 제도화됨으로써 연간 수백만명이 상호 방문했다. 1987년도의 경우 서독인의 동독방문은 5백50만명(관광인원, 친척방문 등), 동독인의 서독방문인원은 340만명(연금수혜자 220만명, 긴급가사사유자 120만명)에 달하였다.³⁴⁾ 서독정부는 동독인의 서독방문시 단일국적원칙에 입각하여 동독인을 대우한 반면, 동독정부는 서독인을 타 외국인과 동일한 규정을 적용하였다.

국토분단후 냉전시에도 문화·예술교류는 경제협력과 같이 산발적이거나 중단없이 지속되어 왔다. 양독간 문화교류는 기본조약체결후 그 회수가 급속도로 증가하였다. 1960년대의 동·서독간 문화교류는 베를린장벽 설치에 대한 반발로 서독측에 의해 일시적으로 제한되었으나 1966~1967년간 양독간 문화교류는 상당 정도 증가하였다. 그러나 이 기간 동안 양독간 문화·예술교류는 민간차원의 문화교류보다는 국가주도적 문화교류가 우선적으로 추진되었다. 1972년 동서독간 기본조약이 체결되어 문화협정체결에 관한 양독정부간 회담개시가 본 조문 추가의정서에 명문화되는 등 문화분야의 협력이 합의되어 양독간 문화교류는 동서독간 상호주의원칙에 의거하여 빈번하게 이루어졌다.³⁵⁾ 이와 같은 동서독간 문화교류의 일환으로 개최된 문화행사의 대부분은 서독의 경우 개인, 단체, 문화기관, 지방자치단체, 동독측의 경우 국가전담기구인 동독예술인단체가 담당하였다.

양독간 문화회담은 1984년부터 본격적으로 진행되어 기본조약이 체결된 13년이 지난 1986년 비로소 동서독간 문화협정이 체결되었다. 이는 동독정부가 문화교류를 통하여 동독국민들의 서독지향성이 증대되면서 동독이 주장하는 사회주의문화의 독창성에 입각한 동독건설이라는 목표가 좌절될 것을 우려하였기 때문이다. 문화협정체결 이후 동서독간 문화교류는 국가주도방식에서 민간주도 방식으로 전환되어 음악, 영화, 연극, 출판 등 민간차원의 상업문화 교류가 증대하고 문화재의 상호전시, 문화인

34) 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」, (민족통일연구원, 1996), p. 51.

35) 민족통일연구원, 「통일독일의 분야별 실태 연구」, (민족통일연구원, 1992), p. 299.

들의 상호방문 등이 가능하게 되었다.

이러한 문화교류를 통하여 독일전래의 민족문화를 상호 확인, 전통문화적 차원의 동질성이 회복될 수 있었던 반면, 양독간 문화교류는 서독의 우월한 물질문명을 동독사회로 전파, 직접적으로 독일통일을 촉진하는 역할을 하였다. 서독의 TV와 라디오는 독일통일에 중요한 역할을 하였다. 이는 동독 TV가 너무 정치적인 뿐만 아니라 천편일률적이고 편파적이어서 동독주민들은 동독 TV보다 서독 TV를 훨씬 자주 시청하였기 때문이다. 동독당국은 서독의 TV와 라디오 청취를 금지하였으나, 주변국가에 미칠 영향을 우려하여 방해전파를 발사하지는 못하였다. 서방측 TV를 통하여 부르조아적 사고방식과 소시민적 이데올로기가 전파되어 초국가적 미디어재벌 및 문화재벌, 제국주의국가의 국제통신사, 오락산업체 등이 국가와 민족의 주권과 문화적 동질성을 잠식한다는 당지도부의 경고가 빈번하게 거듭될 정도로 동독의 사회주의문화의 동질성과 생활양식은 심각한 위협에 처하게 되었다.

동서독간 인적문화교류는 독일민족의 문화적 동질성을 유지하는 측면과 함께 동독주민들의 정체성(Identität)형성을 서독사회지향적으로 만드는 양면성을 지니고 있었다. 동서독간 인적·문화교류는 흡수통일이라는 독일통일의 촉매제 역할을 하였으나, 통일 후 동독지역 주민의 정체성을 파괴하여 이로 인한 정체성 위기는 사회통합의 난제로 등장하고 있다.

Ⅲ. 남북정상회담과 남북한 관계

2000년 6월 남북정상회담의 개최와 함께 남북한은 또 다시 대화 국면에 진입하였다. 정상회담을 계기로 성립된 남북대화 국면은 제4기의 남북대화기로 볼 수 있다. 과거 남북한간에 의미 있는 협상국면이 진행되었던 시기는 1971~73년, 1984~85년, 1990~92년 등 세 차례 있었다. 2000년 6월의 남북정상회담은 정상회담 개최 자체가 남북관계의 역사에서 획기적인 일이었다. 또한 남북정상이 직접 협의하고 약속했기 때문에 그 어느 때 보다도 구속력이 있다고 할 수 있는 6.15 남북공동선언을 탄생시켰다.

1차 남북정상회담은 ‘안정되고 지속 가능한 남북관계 발전의 초석’이라는 관점에서 볼 때, 처음부터 완성을 기대하는 회담은 아니었다. 그 완성은 김정일 국방위원장의 답방을 통한 2차 정상회담과 이어지는 남북정상간의 관계 정례화를 전제로 하는 것이었다. 정상회담 이후 1년이 지나는 동안, 남북관계는 정상회담 중 양국 정상간의 공식·비공식 약속에 기초하여 상당한 발전을 이룩했다. 그러나, 남북관계는 아직도 여러 대내외 변수에 의해 동요하는 취약성을 보여 주고 있다. 특히 2001년 에 들어, 미국의 대북정책 변화 등 새로운 도전과 어려움에 직면하였다. 이 때문에, 남북한과 미국의 3자 관계의 전개 방향에 대한 불확실성과 회의가 증대했으며, 2001년은 전반적으로 남북관계가 정체되었다. 특히, 후반기에 들어 북한의 소극적인 자세, 남한 내부의 사정, 9월 11일 미국에 대한 대규모 테러 사건과 이어진 대테러전쟁에 의한 국제정세의 긴장 등으로 남북관계의 경색 국면이 지속되는 양상이 나타났다.

사실 대북 포용정책과 1차 정상회담은 그 추진 과정에서 여러 가지의 비판에 수 차례 직면했었다. 그럼에도 불구하고 남북 화해와 협력 국면이 시작될 수 있었던 것은 남북한간 긴장완화와 평화공존을 도모하고자 하는 전략적 의지와 정치적 결단이었다고 할 수 있다. 남북관계의 활발한 전개 이후에 나타나고 있는 정체 국면에서도 필요한 것은 남북한 당국자들의 전략적 통찰과 타협 및 결단 능력이라고 할 수 있다. 남북관계 활성화 이

후의 남북관계 정체와 경색을 초래하고 있는 여러 가지의 어려움은 역설적으로 남·북·미 관계 개선의 필요성, 특히 제2차 남북정상회담 개최의 필요성을 오히려 증폭시키는 측면도 있다. 제2차 남북정상회담은 남북한은 주변환경과 남북한 사이의 여러 어려운 현안들에 대하여 서로 인식을 교환하고 새로운 대타협을 이끌어 낼 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 새로운 타협은 주변환경의 동요에도 불구하고, 남북한의 화해와 협력을 안정·지속시킬 수 있는 여건을 마련해 주어야 할 것이다.

1. 남북정상회담과 남북관계의 변화

남북정상회담의 성사는 과거의 불신과 반목의 남북관계를 화해와 협력의 관계로 바꾸는 데 있어서 이정표 역할을 했다고 할 수 있다. 첫째, 남북한 당국 사이에 현실주의적 협상이 시작되었다. 둘째, 정상회담에 따른 정치적 긴장완화와 함께, 남북한 교류와 협력이 증대할 수 있는 환경이 마련되었다. 셋째, 북한이 개방이 가져올 수 있는 우려를 완화하면서 나름대로의 개방을 추진할 수 있는 여건이 마련되었다. 넷째, 중장기적으로 한반도 냉전 구조를 해체하는 길을 열어 놓았다.

가. 남북한 당국간 협상 개시

남북정상회담은 남북한 당국이 당면 문제들을 대화와 협상을 통해 풀어갈 수 있는 계기를 마련했다. 당국간 회담의 최고형태라고 할 수 있는 정상회담과 6.15 공동선언은 남북한 사이의 당국간 회담이 보다 안정적이고 지속성을 가질 수 있게 하는 전환점을 마련했다.

남북한 사이의 긴장 고조 때문에 남북 당국간 대화는 오래 동안 성사되지 못하고 있었다. 김대중 정부는 긴장완화와 남북 당국 대화 복원을 위해 노력했다. 김대중 정부는 당국간 대화 통로의 마련, 남북간 현실주의적 대화와 협상 궤도 구축, 호혜주의적 타협과 협조 방안 모색을 위해 노력했다.

정상회담 이전의 2년 동안의 대북 포용정책은 일종의 탐색과 모색의

과정이라고 할 수 있다. 이 기간 동안 남북한은 상호간에 존재하는 여러 의견차이에도 불구하고 이 차이를 처리하는 데서, 긴장완화, 공존과 협력의 의사를 상호 확인했다. 즉, 1) 양측에 남북관계를 대결과 반목에서 공존과 협력 국면으로 전환시키고자하는 최소한의 의지가 존재한다는 것, 2) 쌍방 공히 상대방의 안보와 정체성은 결코 침해하지 않으면서도, 다양한 조치와 방식을 통해 긴장완화, 상호신뢰 형성, 교류와 협력을 해 나갈 수 있다는 것, 3) 긍정적 태도는 긍정적 (적어도 부정적이지는 않은) 반응으로 응답 받을 것이라는 점, 또한 4) '신축적 상호주의' 즉 양측간에 부등가, 비대칭, 사실상 사후적이며 비공식적 상호주의 거래가 가능하다는 것이다.

나. 긴장완화와 교류협력의 병행추진에 대한 공감대 형성

과거, 한국정부는 전통적으로 남북교류 협력을 확대시키기 위해 노력했다. 특히 한국 정부는 이산가족문제를 최우선 해결하고, 남북경협을 확대시킨다는 정책기조 위에서, 대북 투자가 가능하도록 하는 데 노력해왔다. 그러나 남북간 긴장 고조 상태에서 이러한 노력을 성과를 낼 수 없었다. 긴장과 적대의 고조상태에서 북한은 남측과의 교류 협력의 증대를 자신의 체제에 대한 위협 요소의 증가라고 파악할 수밖에 없게 만들었다. 한국은 대북 포용정책 3원칙인 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 교류협력확대 등을 통하여, 긴장완화와 교류협력 확대 병행 의사를 밝혀왔다. 그러나 북한의 한국에 대한 전통적 불신을 해소하는 데는, 시간이 걸렸다.

남북정상회담은 긴장완화와 상호 신뢰에 기초하여 교류협력을 확대한다는 것을 남북한이 합의하는 자리였다. 남북정상회담에서 남북한은 상생(相生)을 도모할 수 있는 교류와 협력의 추진방식에 대한 정치적이고 전략적 공감대를 형성했다. 정상회담은 교류와 협력의 확대가 남북한이 상호 위협 배제와 불간섭 정책을 기초로 추진된다는 것, 궁극적으로 남북한 모두에 이익이 될 수 있다는 것을 상호 확인할 수 있는 기회였다. 남북정상회담은 보다 직접적인 의미에서 남북한 교류 협력을 확대할 수 있는 원칙적 합의를 도출했을 뿐 아니라, 간접적으로는 교류와 협력이 안정적

으로 진행될 수 있는 남북관계의 정치적 환경을 크게 개선한 것으로 평가할 수 있다.

다. 북한의 ‘개방·개혁’ 추진 여건 조성

대북포용정책은 북한의 변화와 관련해서, 북한은 변화할 수밖에 없는 데, 그러한 변화의 여건을 마련해주자는 구상으로부터 출발했다. 남북정상회담의 성사는 변화 여건 마련 전략이 일차적으로 성공했으며, 북한의 변화를 가속화시킬 수 있는 문을 열어주고 있다고 할 수 있다.

과거나 현재에나 북한의 개혁과 개방 노선은 남북대화 노선과 연계될 수밖에 없었다. 북한의 개혁과 개방을 위해서는 한반도의 긴장완화가 필수적 조건이었으며, 이를 위해서는 남북간 긴장완화를 위한 대화가 필수적이었기 때문이다. 현실적으로 한반도의 긴장, 북한과 주변 국가와의 적대관계가 지속하는 한, 북한이 개혁 개방하는 것은 불가능했다. 긴장고조 상태에서 북한은 서방과 경제관계를 확대할 수도 없을 뿐 아니라, 개방은 곧바로 북한에게 체제위협이 될 것이기 때문이다. 즉, 북한이 변화할 수 있으려면, 먼저, 남한, 미국, 일본과 긴장관계를 풀고, 정상 국가간의 관계에서 서로간의 협력과 교류가 가능해져야 한다. 또한, 북한과 남한, 그리고 주변 국가가 상호 위구심을 해소해야만, 경제협력과 사회문화 교류는 발전할 수 있다.

남북정상회담 성사 전후, 북한을 둘러싼 대외 긴장은 현저히 개선되었다. 남북관계 개선, 서방 국가와의 대외 수교 확대 등은 북한의 대외 안보 위협을 현저히 감소시켰다. 이에 북한은 보다 전향적으로 대내외관계를 확대하고, 내부적으로도 보다 온건한 정책을 표방할 수 있었다. 북한은 미국과의 미사일 협상, 적대관계 청산 등에서 전향적 자세를 보여주었다. 북한은 한국과 금강산 및 개성에 경제 특구를 건설하기로 합의하는 등, 대남 경협 확대의사를 보였다. 북한은 대내적으로는 2001년 들어 ‘국가 경제력’ 향상과 ‘새로운 관점과 높이’ 등을 주장하는 등 과거에 비하여 전향적이고 온건한 정책을 표방하고 있다.

라. 한반도 냉전구조 해체를 위한 돌파구 마련

남북정상회담은 한반도 냉전구조를 해체할 수 있는 중요한 전환점을 마련한 것으로 평가할 수 있다. 한국정부가 1999년 초부터 추진했던 한반도 냉전구조 해체 정책은 한반도에 주기적으로 안보위기가 발생하는 것을 막기 위하여, 그 위기의 근본원인인 냉전구조를 제거하는 중장기 정책이었다. 한국정부는 냉전구조 해체를 위한 5대 과제를 제시했었다. 냉전구조 자체를 해체하고 모든 과제를 해결한 것은 아니지만, 남북정상회담은 냉전구조 해체와 관련하여 다음과 같은 중요한 전진을 이룩할 수 있었다. 첫째, 남북한간의 불신과 대결을 화해·협력 관계로 전환하고자 하는 계기와 동기를 부여하였다, 둘째, 북한과 미국 및 일본간의 관계개선과 정상화, 그리고 2000년 10월의 북미 공동 코뮤니케와 같은 상호간의 적대성 해소의 필요성에 대한 인식을 제고시켰다. 셋째, 대량살상무기인 북한의 핵과 미사일문제를 평화적 합의에 의한 해결(북미 미사일 회담에서의 진전), 남북한간의 군비통제 실현(남북 국방장관 회담 실현) 등을 위한 노력의 필요성에 대한 인식이다. 넷째, 남북경협 확대 및 김정일의 중국 개방정책에 대한 우호적 평가, 2001년 ‘새로운 사고와 관점’ 표명, 수교 확대에서 보는 국제사회 참여 등과 같은 북한의 ‘개방과 개혁’과 관련한 부분적인 움직임이다. 다섯째, 여전히 미해결인 상태로 남아 있지만 정전협정을 평화협정 체제로 전환할 필요성과

2. 정상회담 이후 남북관계의 현황

남북정상회담 이후 남북관계는 6.15 공동성명의 실천이라는 기초에서, 매우 빠른 속도로 진행되었다. 남북 당국간 장관급 회담을 중심으로 경제협력, 이산가족 상봉, 국방장관회담, 사회문화교류 등이 활발히 전개되었다. 그리하여 ‘속도 조절’ 논쟁도 벌어 졌다. 그러나, 2000년 10월 이후 남북관계는 소강 상태에 접어들었다. 그후, 남북관계는 탄력을 일정하게 상실했다. 그 주요 내용은 1) 경제사정 악화 및 대북정책 비판 여론 등 남한 내부 사정, 2) 지난 10월 이후 북한측의 내부 사정, 3) 미국 부시

신정부의 대북 정책 변화 등이었다. 이와 관련하여, 제2차 남북정상회담의 개최 여부를 둘러싸고 여러 소극적 의견이 제기되어 왔었다.

분명, 제1차 남북정상회담 이후 남북관계는 과거와 비교할 때, 획기적으로 발전했다. 남북정상회담 이후 4차에 걸쳐 남북 장관급 회담이 열리고 1차례에 걸치는 특사교환이 있었다. 또한 3차례에 걸치는 남북이산가족상봉이 있었다. 경제 분야에서는 2차례에 걸치는 남북경협 실무 접촉, 1차례의 남북경제협력 추진위원회 회의가 열렸다. 2000년 남북교역은 전년도에 비해 규모면에서 크게 증가하여 최초로 4억달러를 초과했다. 사회문화 분야 교류도 전년도에 비하여 현저히 증가했다. 북한은 남북경협 사업에는 적극적인 반면, 군사 문제에 대한 논의에 대해서는 회피적 자세를 보였지만, 남측의 강력한 요구로 제1차 남북 국방장관회담이 열렸다. 제1차 국방장관회담은 공동보도문(9.26)을 통해, 경의선 철도 연결 및 도로 개설 문제와 관련, 비무장 지대(DMZ)의 철도 및 도로 지역을 정전협정에 기초해 남북이 직접 관할하는 방안을 추진하며, 군사적 긴장 완화와 전쟁 위협 제거에도 공동 노력기로 합의했다. 그후 5차례에 걸치는 경의선 복구 공사를 위한 군사실무회담이 열렸다.³⁶⁾

남북정상회담 이후, 2000년 10월까지 한국에서 대북관계 개선의 ‘속도가 너무 빠르다’는 우려가 일부에서 증대하고 있었다. 그런데 북한은 2000년 10월에 들어서면서 남북관계 개선의 속도를 조절하려는 태도를 보이기 시작했다. 북측은 “한 두 달 속도를 늦추고 내년(2001년) 봄부터 급피치를 올리겠다”³⁷⁾고 표명한 것으로 알려 졌다. 북한측은 9월 제3차 장관급 회담에서 북측 대표가 남측에게 밝혔듯이 남북한 합의사항을 이행하는 데 ‘일손이 부족’하다고 말했었다. 2000년 10월에서 연말에 이르는 시기의 경우, 북한이 대내외적으로 매우 바쁜 시기였다는 것은 사실이었다. 북한은 조명록 차수의 미국 방문(10.9-12)와 올브라이트 미 국무장관의 평양방문(10.23-25) 등 북·미 회담 준비, 당 창건 55돌(10.10) 기념식 준비 등의 행사를 치렀다. 이러한 가운데, 2차 경협 실무접촉, 3차 적십자회담과 이산가족 상봉 등 일련의 남북간 일정이 지연되었다. 다른

36) 통일부, 「2001 통일백서」(통일부, 2001) 참조.

37) 중앙일보, 2000.10.27.

일련의 예정 행사도 일정에 밀리고 시기를 놓쳐 이루어지지 못했다. 대표적으로, 10월 예견되었던 한라산 관광단의 제주방문, 경제시찰단 서울 파견, 11월 예정이던 제2차 국방장관회담, 연말에 예정되었던 김영남 상임위원장의 서울 방문 등은 2001년 연말까지도 실현되지 않고 있다.

남북정상회담 이후, 북미간의 관계 개선에서도 중요한 돌파구가 마련되었다. 북한과 클린턴 행정부는 북한 미사일 문제 처리와 미북관계 개선과 관련하여 중요한 진전을 이루었다. 조명록 특사의 미국 방문을 계기로, 미국과 북한은 10월 10일 북·미 공동 성명을 발표했다. 여기서 북한은 사실상 장거리 미사일 개발 포기를 선언함으로써 북한 미사일 문제의 해결의 실마리를 풀었다. 이를 토대로 미·북은 상호 적대관계를 포기하고 경제 교류·협력을 확대하기로 하는 등, 북한은 미국으로부터 체제보장 및 경제지원을 약속받았다. 또한 정전 협정 체제를 평화체제로 전환하기 위해 4자회담을 비롯한 여러 가지 방안을 활용한다고 합의하였다. 2000년 말경, 물론 세부적인 검증 문제는 완전 합의에 도달하지 못했지만, 북한은 미사일 문제와 관련하여 미국이 기대하던 이상의 양보를 했다.³⁸⁾ 그러나, 미북간의 미사일 문제 최종 타결과 클린턴의 방북 문제는 미국 대선 당선자 확정 문제가 혼란에 빠지면서 무산되었다.

대북 포용정책과 남북정상회담으로 한반도의 정치적 긴장이 완화됨으로써, 북한이 개혁·개방의 방향으로 정책을 추진할 수 있는 여건이 마련되었다. 남북정상회담 전후 북한 변화 중에서 가장 주목할 만한 것은 북한의 대남 개방의 확대이다. 북한의 대남 개방은 남북 당국간 회담 개최, 경제 및 사회문화 교류 협력 확대 등으로 나타나고 있다. 남북정상회담은 또한 북한이 미국 및 유럽 국가와 관계를 개선할 수 있는 분위기를 조성했다. 북한은 2000년 필리핀, 호주, 캐나다, 영국과 외교관계를 체결했고, 2001년 상반기까지, 유럽 연합 15개국 중 프랑스와 아일랜드를 제외한

38) 미국의 대북정책 조정관 웬디 셔먼에 따르면, 김정일은 300마일(500km) 이상의 사거리를 갖는 미사일의 생산, 실험 또는 배치를 포기하며, 미사일, 미사일 부품, 기술, 숙련 등의 판매를 중지하며, 장거리 미사일 계획의 포기대가로 현금을 요구하지 않는다는 것을 약속했다. International Herald Tribune, 2001.3.7.

13개국과 국교를 맺었다.³⁹⁾ 2001년에 들어, 북한의 개혁·개방과 관련 주목할 만한 두 가지 사항이 있었다. 먼저, 북한은 ‘국가 경제력’ 향상, IT 산업 주력 등 “새로운 관점과 높이”를 강조하고 있다.⁴⁰⁾ 둘째, 김정일 위원장의 중국 방문(01.1.15-20)이다. 이번 중국 방문에서 김정일은 주로 중국의 핵심적 경제간부와 접촉했으며, 중국의 개혁·개방 노선의 성과에 대해 찬사를 보냈다.

그런데, 2001년 들어, 남북관계의 정체 상황과 개선 전망의 불투명성은 더욱 확실해졌다. 한국 정부는 5차 장관급 회담의 개최, 2차 남북정상회담의 조기 실현을 위해 노력했지만, 북한은 이에 호응하지 않았다. 북한은 미국 부시 행정부의 강경한 자세 때문에 미·북, 남·북 관계가 개선되지 않고 있다는 입장을 취했다.⁴¹⁾ 북측은 2001년 3월 13-16일로 예정되어 있던 제5차 남북장관급 회담을 뚜렷한 이유를 밝히지 않은 채로 연기했다. 한국이 5차 장관급회담에서 제기하고자 했던 주요 의제는 1) 김정일 국방위원장 답방과 2차 정상회담 관련 협의 2) 이산가족 문제 해결 정례화·제도화 3) 국방장관회담 재개 등 크게 세 가지였다.⁴²⁾ 이밖에도 남북한이 합의하여 2001년 상반기 중에 예정되어 있었던 군사분야, 경협분야, 이산가족 상봉, 문화 체육 분야 등에서의 여러 행사는 개최 여부가 결정되지 않은 채 지연되었다.

39) 특히 관심을 끄는 것은 북한이 2001년 3월 1일 독일과 국교를 맺는 과정에서 독일이 제시한 4개항을 수용했다는 것이다. 이는 ① 북한에서 활동하는 독일 외교관과 원조기관의 자유로운 활동 보장, ② 원조기관이 원조사업을 진행상황을 직접 지켜볼 자유 보장, ③ 북한 내 독일기자의 활동편의 제공 및 원칙적으로 독일기자의 입국 허용, ④ 북한측과 인권, 지역안보, 군비축소, 대량살상 무기 및 미사일 기술 비확산 문제를 망라한 군비관리 논의 등이다. 북한이 수용한 이러한 조건은 현재 북한과 국교를 맺고 있는 모든 나라에 적용될 가능성이 있으며, 앞으로 북미 대화에서도 독일과의 수교시 제시한 조건들을 수용할 가능성이 높다.

40) 임강택, “Berlin 선언이후 남북경협의 성과와 과제,” 통일연구원 39차 국내학술회의 「Berlin 선언과 남북관계」 발표 논문 (2001.3.7), p. 27.

41) 북한은 2001년 5월 17일 베트남 하노이에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF) 고위관리회의에 제출한 ‘안보 보고서’에서 이러한 견해를 보였다. 조선일보, 2001.5.21.

42) 한겨레, 2001.3.11.

2001년에 들어와 남북관계의 진전문제에서 탄력성이 떨어지고, 김정일 국방위원장의 담방 회의론까지 등장하게된 데에는 남한 내부의 요인도 작용했다. 즉, 1) 남측의 경제 사정 악화에 따라 국민들 사이에서 대북 지원에 대한 지지가 낮아지고 있으며, 2) 북한측의 협상 태도에 대한 비판 증가, 3) 일반적으로 국내정치 혼조, 2001년 들어서는 미 부시 행정부의 보수적 대북관과 맞물려, 야당 등 전통적 보수층의 대북정책에 대한 비판 증대 등을 지적할 수 있다. 대북정책에 대한 여론 조사 결과를 보면, 대북 포용정책에 대해서 국민의 다수가 여전히 지지하고 있으나, 북한 및 남북관계에 대한 부정적 여론도 증가하고 있음이 나타나고 있다. 중앙일보가 2001년 1월초 실시한 조사에 따르면,⁴³⁾ 응답자의 68.9%가 현정부의 대북 화해·협력 정책에 긍정적인 태도를 보였다. 그러나, 대북 협상 과정에서의 지나친 저자세에 대해서는 응답자의 72.2%가 비판적 태도를 보여 우리 정부가 끌려 다닌다는 지적에 상당수의 국민이 공감하고 있음이 확인되었다. 또 북한을 ‘대등한 협력관계’ 내지 ‘도와주어야 할 대상’으로 인식하는 응답자가 76.1%로 지난해 8월 15일 조사(93.8%)에 비해 줄어든 반면, ‘적대관계’로 생각하는 응답자는 22.1%를 차지해 지난번(4.6%)에 비해 크게 늘었다. 남북경협에 대해선 2000년 8월 15일 조사 때 응답자의 84.6%가 ‘현재 우리 경제상황을 고려할 때 경협이 바람직하다’고 답변했으나 이번에는 60.9%로 떨어졌다. 반면 ‘철저한 경제논리에 따라 남북경협을 추진해야 한다’는 응답자는 20.4%에서 31%로 늘어났다. 이런 분위기를 반영하듯 남북관계 개선 속도에 대해 ‘늦춰야 한다’(58.6%)는 신중론이 ‘가속화해야 한다’(39.8%)는 의견보다 우세했다.⁴⁴⁾

43) 중앙일보, 2001.1.3.

44) 통일부가 2001년 2월 27일 발표한 여론 조사 결과에서도 대북정책에 대한 지지는 높으나, 경협 규모 축소에 대한 여론이 증가하고 있다. 통일부 조사에 따르면, 국민들의 77%는 ‘국민의 정부’ 출범 이후 3년간의 대북정책 추진에 대해 ‘잘했다’는 평가를 내리고 있다. 향후 대북지원 규모에 있어서는 현재 규모보다 ‘줄여야 한다’는 응답이 49.5%로 ‘적절하다’는 응답(36.5%)보다 많았다. 이밖에, 정부의 대북 화해·협력정책 추진으로 응답자의 70%가 ‘전쟁위험이 감소됐다’고 평가했으며, 김정일 국방위원장의 서울 담방에 대해서는 응답자의 89.8%가 찬성했다. 연합뉴스,

2001년도 남북관계는 3단계를 거쳐 변화했다. 첫째 단계는 1월부터 3월초까지로 남북간 사이에 여러 당국 간 회담이 재개되었으며, 북한의 변화와 남북대화에 대한 낙관적 견해가 표명되던 시기이다. 이 시기 북한은 금년도의 남북대화에 대해 매우 낙관적 견해를 표명했고, 김정일 위원장이 상해를 방문하여 ‘천지개벽’ 등의 발언을 했으며, 북한 내부적으로는 ‘새로운 관점과 높이’ 등 이른바 ‘신사고’론을 펼쳤다.

둘째 단계는 김대중 대통령의 미국방문 직후, 3월 13일 5차 장관급 회담이 취소된 이후, 9월 초 재개 요구까지의 6개월간의 시기이다. 한국 정부는 5차 장관급 회담의 개최, 2차 남북정상회담의 조기 실현을 위해 노력했지만, 북한은 이에 호응하지 않았다. 북한은 미국 부시 행정부의 강경한 자세 때문에 미·북, 남·북 관계가 개선되지 않고 있다는 입장을 취했으며,⁴⁵⁾ 미국에 대한 비난을 강화했다. 이시기의 특징은 1) 남북간 당국 간 회담이 중단된 채, 몇 차례에 걸쳐 남북 민간교류 행사가 열렸으며, 2) 북한이 점차로 남북관계의 중단 상태를 미국의 대북정책과 연계시키면서, 남측의 ‘일부 세력’에 대한 비난을 높여 갔다는 것이다. 북미 관계가 경색된 것이 분명해진 4월 경 한나라당은 김정일 위원장의 서울 답방 문제를 ‘과거사에 대한 사과’와 연계시킴으로써, 사실상 답방을 반대하는 입장을 천명했다.⁴⁶⁾

남북대화가 중단되었던 2001년 3월부터 9월 사이 6개월 동안 한국정부의 대북포용정책의 대내외적 토대는 훨씬 취약해졌다. 국내 경제 상황의 악화, 금강산 관광사업 주체인 현대 그룹의 위기 등으로 대북 지원과 경제 협력에 대한 인식이 악화되었다. 갑자기 대화를 중단시켜 버린 북한 당국의 행태, 금강산 육로 관광 협상 기피 등 북한의 태도도 한국 내 북한 불신을 키우는 역할을 했다. 부시 정부의 대북정책의 보수화는 국내 보수층의 대북포용정책에 대한 비판을 증대시켰다. 나아가, 2002년 말

2001.2.27.

45) 북한은 2001년 5월 17일 베트남 하노이에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF) 고위관리회의에 제출한 ‘안보 보고서’에서 이러한 견해를 보였다. 「조선일보」, 2001.5.21.

46) 「내일신문」, 2001. 4. 6.

대선을 앞둔 정쟁의 격화, 언론 세무조사 등으로 여야 관계, 정부여당과 언론과의 관계가 악화되었다. 이러한 와중에서 2001년 8.15 방북단으로 평양을 방문한 남측 인사의 일부는 정부와의 약속을 무시하고, 북한측의 기념행사에 참가했다. 그 여파로 임동원 장관에 대한 불신임안이 가결되었다. 결국 9월초 민주당/자민련의 공동정권을 붕괴되고 여소 야대가 성립했다.

그간 대북포용정책에 대한 수행능력, 북한의 태도 및 정책 자체에 대한 국민여론도 보수화되었다. 9월초의 여론조사에서는 대북정책이 어려움을 겪는 이유로, 33.1%가 북한 김정일 위원장의 의지부족과 남한 이용의도를 지적하고 있다. 또한 24.2%가 대북 정책 추진 과정에서의 김대중 대통령의 미숙과 정치적 의도, 17.7%가 야당과 보수진영의 반대, 12.9%가 미국 부시행정부의 대북강경태도, 8.2%가 일부 사회단체들의 급진적 통일의를 지적했다.⁴⁷⁾ 중앙일보가 2001년 9월 중순 발표한 조사에 따르면,⁴⁸⁾ 햇볕정책 공감도는 남북 정상회담이 열린 지난해(73.5%)를 예외로 했을 때 1998년 60.5%, 99년 56.6%, 올해 48.4%로 계속 낮아지는 추세였다. 현 정부의 햇볕정책이 차기 정부에까지 이어져야 하는지에 대해 '부분적 인 수정을 거쳐 이어져야 한다'가 63.2%로 다수였다. 대북정책의 기조와 관련, '상호주의로 진행'해야 한다는 의견이 63.4%로 '가능한 한 지원을 통한 개방 유도'(28.7%)를 크게 앞질렀다. 김정일 국방위원장의 서울 방문에 대한 '찬성'은 1년 전 91.4% 올해 75.4%로 감소했다.

2001년 미국에서 부시 정부의 등장, 남북관계의 정체, 국민여론의 보수화는 대북정책에 대한 정부여당의 입지를 약화시킨 반면, 한나라당의 비판적 입지를 강화시켜 주었다. 정부는 악화된 상황에도 불구하고 기존의 입장을 유지하고자 노력했다. 한나라당은 그에 대한 비판의 강도를 높였다. 그러나, 국민여론의 보수화는 반드시 한나라당의 보수적 대북정책에 대한 찬성으로 해석될 수는 없다. 내일신문의 여론 조사에 따르면,⁴⁹⁾ 7월

47) 「내일신문」, 2001. 9. 4.

48) 「중앙일보」, 2001. 9. 21.

49) 「내일신문」, 2001. 7. 19.

중순 경, ‘최근 이회창 총재의 대북정책에 대해 어떻게 생각하느냐’는 질문에 대하여 ‘지지한다’는 응답은 36.3%에 불과했으며, ‘지지하지 않는다’는 응답은 60.4%로 다수였다. 특히 젊은 연령층과 고학력층이 비판적으로 응답했다. 같은 여론 조사에서 김정일 위원장의 서울 답방에 대해 전체적으로 75.6%가 찬성했는데, 한나라당 지지층은 61.9%가 찬성했다.

2001년 들어 이회창 총재는 대북 포용정책과 햇볕정책을 구분하고 있다. 대북포용정책은 노태우 정부 이후 우리 정부의 일관된 정책으로서, 한나라당이 집권하더라도 계속될 것이라 한다. 이회창 총재는 포용정책의 “포용이란 북한을 진정한 개방과 개혁의 길로 인도해서 한반도에서 전쟁의 위협을 없애고 평화공존의 터전을 마련하는 것”라고 정의하면서, 따라서, “튼튼한 안보, 상호주의, 투명성과 검증을 강조”⁵⁰⁾해야 한다는 것이다. 그러나, 햇볕정책은 포용정책을 시행하면서 한나라당이 주장하는 “상호주의, 투명성 검증 등과 같은 원칙을 도외시하면 우리는 그걸 햇볕정책이라고 말하고, 그런 의미에서의 햇볕정책을 반대하고 비판하는 것”이라고 한다. ⁵¹⁾ 이회창 총재는 1) 북한에 일방적으로 끌려 다니고 있다는 것, 2) 전시 위주의 이벤트성 남북사업에 집착하고 있다는 것, 3) 남북정상회담 이후 우리의 안보태세가 급격히 이완되고 있다는 것, 4) 북한은 변하지 않았는데 북한의 개혁과 개방을 기정사실화하고 있다는 것, 5) 퍼주기식 대북지원을 합리화하는 것, 6) 대북정책과 통일정책이 대한민국의 기본가치에 확고히 기반하지 못하고 있으며, 대한민국의 정체성을 훼손하는 대화와 교류가 행해지고 있다는 것 등을 비판했다.⁵²⁾

한나라당은 여론과 남북관계의 추이에 따라서, 온건과 강경의 유연한 태도를 취했다. 이는 야당으로서의 입지를 최대한으로 활용하면서, 정치적으로 이득을 취하고자 했던 것으로 볼 수 있다. 첫째, 한나라당은 대북 포용정책은 완전히 부정하지 않는 자세를 견지하면서, 남북관계에 구체적 성과가 있을 때, 그리고 남북관계 전망이 밝을 때는 온건한 발언을 제기

50) 전남-광주 경영인 포럼 연설문, 2001. 7. 27.

51) 「주간조선」 인터뷰, 2001. 10. 23.

52) 2월 6일 국회대표 연설문, 2001년 6월 7일 기자 회견문 (2001. 6. 7), 국회 교섭단체 대표 연설 (2001. 10. 8).

하는 한편, 남북간의 갈등과 돌발사태에 따라 여론과 남북관계가 냉각될 조짐이 보일 때마다 정부의 대북정책에 대한 비판을 높였다. 이러한 한나라당의 태도는 대북정책에 대한 확고한 비전이 없이 오락가락하는 것으로 비춰지기도 했다. 비판적 경향은 특히 2001년 남북관계의 경색국면이 보다 확연해지자 강화되었는데, 주요 사건으로서는 김정일 답방을 둘러싼 과거사 책임문제, 북한 상선의 한국 영해 침범 문제, 황장엽씨 방미 문제, 8.15 방북단 사건 등을 통해 나타났다. 둘째, 한나라당의 태도에 큰 영향을 미쳤던 것은 국내 정치적 선거 유권자 집단에 대한 고려와 수도권과 영남에 각각 기반을 둔 당 내부의 온건파와 강경파의 주도권 투쟁의 향배였다. 이 것이 분명하게 나타난 것은 9월 중순 경 불거진 대북 쌀 지원에 대한 문제였다. 지도부는 “농민들이 쌀의 과잉재고량에 따른 농민피해를 줄이기 위한”⁵³⁾ 방안의 하나로서 30만 톤을 북한에 지원하기로 결정했다. 이는 그동안 ‘퍼주기’론에 기반했던 한나라당의 기존 대북 정책의 일관성 훼손을 의심하는 당내 보수파의 강력한 반대에 직면하여 취소되었다.⁵⁴⁾

돌이켜 볼 때, 1997년 말 대선 당시 김대중, 이회창, 이인제 세 대선 후보의 대북정책에 대한 정강은 크게 다르지 않았지만, 김대중 정부가 존속하는 동안 대북·통일 정책을 둘러싼 정쟁과 논쟁은 과거에 비해 크게 확대되었다고 볼 수 있다. 그 이유는, 첫째, 정책 논쟁 차원에서 보다 전향적인 대북포용정책에 대한 야당과 보수 언론을 중심으로 한 보수층의 반발이 심했다. 앞서 지적했듯이, 김영삼 정부 시기 동안 대북·통일 문제에 관한 국민여론은 점차로 보수화되어왔었는데, 김대중 정부는 이러한 보수화된 여론을 상대로 전향적 정책을 설득해야 했었다. 보수화되어있던 국민여론은 국회 의석 분포에서도 나타났다. 제1당은 야당인 한나라당이었으며, 보수적 자민련을 포함한 공동 여당의 의석을 합친 120석도 한나

53) 대북 쌀 지원에 대한 한나라당의 입장, 2001. 9. 26.

54) 이회창 총재는 “쌀 재고 과잉으로 고생하고 있는 농촌문제를 해결하기 위해 재고 쌀의 활용차원에서 대북 쌀 지원 문제를 검토”하라고 지시했지만, “우리당의 대북정책의 기초에는 변화가 없으며, 이번 대북 쌀 지원 결정이 농민 표를 얻기 위한 당리당략 차원의 결정이 절대 아니다”고 강조했다. 「연합뉴스」, 2001. 9. 24.

라당의 160석에 크게 미달했다. 집권 4년말에 접어들었던 2001년 9월 임동원 장관에 대한 불신임한 표결 당시, 찬성은 149표, 반대 119표였다. 둘째, 김영삼 정부가 보수적 기조 하에서 상황에 따라 강경 정책과 온건 정책을 오락가락했다면, 김대중 정부는 여러 상황에도 불구하고, 온건론에 기초하는 정책적 일관성을 지켜 나갔다는 것이다. 그런데 일관성을 지켜나가자면, 강력한 국내 기반이 필요했지만, 과거와 비교할 때, 김대중 정부의 국내적 지지기반은 취약했다고 볼 수 있다. 노태우 정부의 대북·통일 정책 방향은 당시 강력했던 재야·학생의 통일운동의 압력에 의해 영향 받았었다. 김영삼 정부의 대북정책이 대체로 보수적 언론매체와 보수화되어가는 국민여론을 추수하고 있었다. 이에 비할 때, 김대중 정부의 대북정책은 공격에 취약했다. 즉, 원내 소수 세력으로서의 불리, 일부 시민 단체가 김대중 정부의 정책에 호의적 자세를 취했지만 주도적 영향력을 행사하지 못했던 것, 일부 시장지배적 언론과의 관계 악화, 남북관계의 여러 악재, 그리고 보수화되어갔던 국민여론 등을 지적할 수 있다. 이와 같은 세불리에도 불구하고, 김대중 정부는 대북 포용정책이라는 정책적 소신과 일관성을 유지하기 위해서 노력했다고 볼 수 있다. 셋째, 김영삼 정부시기에는 대체로 남북관계가 경색되고, 북한과 부정적 관계를 유지했던 데 비해, 김대중 정부 시기는 남북정상회담 등 남북관계 진전에 따라, 불가피 남북한은 협상과 타협을 진행해야 했다. 그 협상과 타협의 해석과 승인을 놓고, 국내에서 보다 전향적 집단과 보다 보수적 집단간에 논쟁이 격화되었다. 특히 ‘안보’ 문제, ‘대한민국 정체성’ 문제, 한미 관계에 관한 문제, 통일 문제 등이 등장할 때마다, 보수층은 매우 강하게 반응했다. 넷째, 김대중 정부 하에서 지역성과 이념성이 결합이 강화되는 경향이 나타나면서, 대북·통일정책에 대한 논쟁이 강화되었다는 것이다 정부의 대북정책 관련 사안에 대한 지지와 반대에서 호남과 영남간의 지역적 편차가 두드러지게 나타나고 있다. 즉 남북관계 관련 사안에서도 지역성과 이념성이 결합하는 추세가 나타나고 있다.⁵⁵⁾

55) 대북정책에 대한 여론 조사에서는 각 사안에 대해 정당지지자 별로 가장 뚜렷한 차이가 나타나며, 이는 지역성과 연계되어 있다. 김도중과 김형준, 최영진은 지역균열이 여야간의 이념균열과 융합하면서 이념적 기반

IV. 남북한 평화공존의 제도화 방안

남북정상회담은 남북한이 대결과 반목이 아니라, 화해와 협력의 길로 나갈 수 있는 이정표를 마련했다고 할 수 있다. 그러나, 화해와 협력 시대의 개막 자체가 남북간의 모든 대립과 갈등이 해결되었다는 것을 의미하지는 않는다. 화해 협력 시대의 개막이라고 하는 것은 과거처럼 기존하는 갈등과 대립 때문에, 남북간의 골이 더욱 깊어지는 것을 방지하고, 그 대신 문제를 대화와 협상, 그리고 공존공영을 위한 협력의 관점에서 풀어나가자고 합의한 것으로 볼 수 있다.

과거 남북간의 불신과 대립이 깊었던 것만큼, 앞으로의 화해 협력 관계를 확고하게 다지자면, 상당한 시행착오와 시간이 필요할 것이다. 이 과정에서 남북간에는 새로운 갈등이 발생할 수 있다. 긴장완화와 화해 협력은 남북한의 내부 정치와 경제에 심대한 영향을 끼치고 새로운 불안정 요인을 발생시키며, 이것이 남북관계의 지속적 발전을 어렵게 할 수도 있다. 새로운 남북관계에서 발생하는 새로운 갈등 요소들을 어떻게 처리하는가에 따라, 남북정상회담 이후 시작된 남북간의 ‘화해 협력’ 관계의 안정과 지속성 여부, 다시 말해, 남북한의 평화 공존의 공고화 가능성 여부가 결정될 것이다.

이를 위해서 대북 포용정책의 기초가 유지되어야 할 것이다. 다만, 긴장완화와 화해 협력을 이끌어 내기 위한 것이었던 대북 포용정책은 남북 관계를 “지속가능하게 발전”시킬 수 있는, 즉 평화공존을 제도화시켜 공고하게 만들 수 있는 대북 포용정책으로 변화해야 한다. 대북 포용정책은 기본 개념의 연장선 속에서 새로운 상황에 적응하는 개념적 발상의 확장과 심화를 요구하고 있다. 여기서, 남북 평화 공존을 제도화할 수 있는 기본 전략 방침으로서 대북 포용정책의 지속과 한반도 냉전구조 해체에

을 갖는 지역균열로 고착화하고 있음을 지적하고 있다. 김도중, 김형준, “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로,” 「국제정치논총」, 제40집 4호 (2000), pp. 318-324; 최영진, “제16대 총선과 한국 지역주의 성격,” 「한국정치학회보」, 제35집 1호 (2001), pp. 159-162.

관해 서술하며, 보다 세부적으로 남북 평화 공존을 위한 정책원칙을 서술한다. 그 이후, 앞으로 남북관계의 개선, 북한의 변화 등에 맞추어 단계적으로 진행되어야 하는 평화 공존을 위한 구체적 대북 정책방안을 서술한다.

1. 기본 방향

가. 대북 포용정책의 지속 추진

대북 포용정책은 ‘북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 만들어 주는 전략’으로서, 남북한간의 긴장완화와 화해 및 협력 관계 건설에 노력했다. 이러한 정책은 일반적으로 사회주의 국가가 ‘개혁과 개방’을 추진하는 데 필요한 세 가지 정치적 전제를 만들어 주는 데 성공적인 정책이었다. 즉, 첫째, 대내 경제 정책에 무리를 주는 고도 군비 지출의 필요성이 존재하지 않아야 한다. 둘째, 해당 국가가 ‘개혁 개방’의 경우에도 대내외 안보를 위협받지 않아야 한다. 셋째, 서방과 경제관계를 확대할 수 있는 가능성이 존재해야 한다는 것이다.

따라서 ‘북한의 변화’의 지속성을 위해서는 대북포용정책이 지속적으로 취해져야 한다. 그런데, 반목과 대결을 해결하기 위한 대북포용정책은 화해와 협력 시대에 맞게 새롭게 발전되어야 할 것이다. 그 이유는 긴장완화, 화해와 협력의 남북관계는 과거 반목과 대결 시대와는 다른 새로운 도전과 문제를 제기하기 때문이다. 과거 남북 대결의 시기, 남과 북이라는 적대 상대방의 존재는 각각에게 내부정치적 안정요소로서 작용했다. 그러나 앞으로는 남북한 사이에 정치, 경제, 사회 차원의 상호 역동성이 증대할 것이다. 이는 남북 양측에게 안정 요소로 작용하기보다는 불안정요소로 작용할 가능성이 높다. 남북관계의 전개와 함께 남한에서도 대북·통일문제를 둘러싼, 이데올로기, 안보, 경제 논쟁이 활성화되고 있다. 남측이 북한 내부의 동요를 증폭시키고자하는 의도를 가지고 있지 않더라도 남북 긴장완화와 협력 증대가 북한 내부정치의 동요를 야기할 수 있는 잠

재력을 높일 수 있다.

남한은 북한의 변화, 그리고 남북관계의 지속적 확대 발전에 관심을 가지고 있다. 이 두 가지는 모두 북한의 내부안정을 해결 가능성을 갖는다. 그러나, 이 두 가지가 성공하기 위해서는 북의 내부 안정이 중요하다. 남측이 북한의 변화에 건설적 기여를 하기 위해서는, 적어도 초 중기의 남북관계에서, 남측이 북측에 추가적 부담을 부가하지 않는 방식 나아가 적극적 기여를 통해 자발적 변화를 유도하는 방식의 정책을 취해야 한다. 남측의 정책은 ‘아직 변화하지 않은 북한’을 변화시켜 나가는 것이지, ‘이미 변화한 북한’과 협상하고 협력하는 것은 아니다. 남측의 정책의 기조는 북한이 현재 직면하고 있는 외적 동요 압력(한반도 냉전구조, 흡수통일, 그리고 ‘인권 실현’과 ‘자유통행’ 등 내부 교란적이어서 어차피 실현 불가능한 요구 등)을 완화시키고, 변화를 시도할 경우에 성공할 가능성을 볼 수 있도록 지원하는 것(서방국가와의 경제협력 증진에 협조, 남북경협 증진 등)이어야 한다.

북한의 혁명적 변화는 적어도 단·중기적으로 한국의 이해와 일치하지 않는다. 남북관계를 어떻게 형성해가느냐에 따라, 남북 긴장완화와 협력 증대가 반드시 북한 내부 정치의 혁명적 동요로 발현되지 않을 수도 있다. 한국은 이 가능성 속에서 대북 관계를 정립해 나가야 한다. 과거 긴장 고조 상황 속에서는 설령 북한 지도부가 개혁 개방의 계획을 세웠더라도 그것은 성공하기가 힘들었다. 그러나 대외적 긴장완화와 대외 협력 특히 대남 협력 증대 속에서는 개혁과 개방의 시도가 성공할 수 있는 가능성이 생긴다. 이에 따라, 북한 지도부는 개혁과 개방으로 국가 전략을 설정할 수 있을 것이다. 경제 재건을 통해 북한 지도부는 통치에 가용한 자원을 증대시키고 일반 주민의 복지 수준을 상당 기간 동안 눈에 띄게 향상시킬 수도 있을 것이다. 이러한 경우, 북한 지도부는 변화과정에서도 내부 통치에서의 주도권을 확보하고 내부정치적 동요의 가능성을 제압할 수 있다. 그러나 북한은 중장기적으로 - 과거의 가혹한 북한 정치사와 권위주의적 정치문화 및 매우 낮은 소득수준에 비추어 보았을 때 상대적 의미에서 - 보다 인간적인 체제로 변화할 수밖에 없다. 이러한 경우에만, 지속적이고 안정적인 남북관계의 유지가 가능할 것이며, 결국에 가장 적

은 고통을 통해 북한의 변화도 실현될 수 있을 것이다.

나. 한반도 냉전구조 해체

대북 포용정책은 한반도 냉전구조를 해체하고, 북한이 변화할 수 있는 여건을 마련해주는 전략으로 발전해왔다. 2000년 남북정상회담은 남북간의 화해와 협력 기조를 정착시켰다. 남북 정상회담에 이어 북미관계도 적대관계를 풀고, 관계 정상화를 위해 급속하게 나가고 있다.

이는 한반도 냉전구조가 해체되고 있음을 의미한다. 북한의 ‘변화’ 여부와 관련하여 냉전구조해체는 핵심적 의미를 가진다. 현실적으로 한반도의 긴장, 북한과 주변 국가와의 적대관계가 지속하는 한, 북한이 개혁 개방하는 것은 불가능하다. 이 상태에서 북한은 서방과 경제관계를 확대할 수도 없을 뿐 아니라, 개방은 곧바로 북한에게 체제위협이 될 것이기 때문이다. 즉, 북한이 변화할 수 있으려면, 먼저, 남한, 미국, 일본과 긴장관계를 풀고, 정상 국가간의 관계에서 서로간의 협력과 교류가 가능해져야 한다. 또한, 북한과 남한, 그리고 주변 국가가 상호 위구심을 해소해야만, 경제협력과 사회문화 교류는 발전할 수 있다. 대북포용정책은 한반도 냉전구조를 해체하고, 북한이 변화할 수 있는 여건을 마련해주는 전략이었으며, 정상회담은 이러한 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

북한의 ‘변화’ 여부와 관련한 냉전구조해체 여부의 핵심적 의미에 대해서 보다 자세히 설명한다. 일반적으로 남측 관찰자는 북한의 경제 상황이 현재와 같은 피폐 상황에 도달하게된 원인 그리고 앞으로도 개혁 개방이 어려울 것이라는 전망의 근거로서, 주로 내부적 이유를 거론한다. 첫째, 사회주의 경제 체제의 근원적 문제성과 북한의 ‘대남 혁명 노선’에 따른 과다 군비 지출 등⁵⁶⁾, 둘째, 개혁과 개방이 북한 내부에 현저한 동요 요

56) 하나의 표준적인 언급을 보면, “일반적인 수준에서 북한경제 실패의 근본적인 원인을 나열하면, 사회주의 중앙경제 계획의 폐해, 경제에 대한 정치우선으로 인한 정책 목표 및 자재배분의 왜곡, 주체에 바탕을 둔 고립적 자립경제 추구로 인한 해외자본 및 고급기술로부터의 차단, 지속적인 노력동원과 낮은 기술수준으로 인한 낮은 노동생산성, 중공업과 경공업의 불균등 발전, 농업의 실패, 내부예비의 고갈, 상대적으로 과다한 국방

인을 함축하기 때문에, 정치적 이유에서 개혁과 개방이 어려울 것이라는 점이다.

이러한 논리는 일면적이다. 여기서 질문해야 하는 것은 왜 북한은 일찍이 다른 사회주의 국가들처럼 ‘개혁 개방’ 노선과 내부적이 억압 이완 또는 ‘자유화’ 노선을 가지 못했는가이다. 만약 북한이 과거 어느 이른 시기에 ‘개혁과 개방’ 노선을 채택했었다면, 현재 우리가 직면하고 있는 심각한 정도의 북한경제의 피폐는 초래되지 않았을 것이며, 현재 우리가 관찰하고 있는 정도의 억압적 정치 체제와 ‘개혁 개방’ 정치 불안 요인은 존재하지 않았을 것이다.

북한이 과거에 보다 일찍이 ‘개혁과 개방’ 노선을 가지 못했던 핵심 이유는 남북분단과 남북한간의 적대와 반목 때문이었다. 아래에 설명하듯이, 남한과의 적대관계가 유지되는 한 북한의 개혁과 개방은 객관적으로 불가능했다. 초기적인 취약한 시도는 발전적으로 성과를 낼 가능성이 거의 없었다. 현재의 상황은 과거의 누적적 결과이다. 이러한 의미에서, 현재 우리가 직면하고 있는 바의 북한 경제의 피폐, 억압체제의 원인은 사회주의로서의 북한 내생적 원인과 함께, 과거 북한의 개혁과 개방을 불가능하게 했던 주변환경이라는 외생적 요인의 산물이다.

북한도 다른 사회주의 국가와 마찬가지로, 개혁개방에 관한 체제 내생적 요구는 존재했다. 그 내생적 요구의 발전적 전개를 가로막은 것은 외생적 요소였다. 따라서, 북한의 개혁 개방 여부를 결정짓는 핵심 요소는 외부 환경 조성 여부라고 할 수 있다. 특히 한반도 긴장완화, 북한이 남한 및 서방 국가와 우호적 관계를 맺을 수 있는가 없는가에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 소련과 동유럽, 중국, 북한에는 공통으로 사회주의 경제 체제가 성립했다. 이들 나라는 사회주의 경제 체제가 가지고 있는 내재적 문제점을 공통으로 가지고 있었다. 대표적으로 명령경제체제의 비효율성, 생활수준 향상에 관한 욕구 불만 등이다.

1950년대 중반 이후 진행되었던 탈스탈린화 과정에서 여러 사회주의 국가들은 나라마다 차이가 있지만, 이 두 문제를 해결하기 위한 ‘개혁과

비 지출, 구사회주의권의 붕괴로 인한 북한의 무역시장 상실 등을 들 수 있다”는 것이다.

개방'의 길을 걸었다. 우선 사회주의 국가들은 내부적으로 경제관리체계를 개혁했고, 인민생활 중시 노선을 채택하는 쪽으로 경제정책을 바꾸었다. 그러나 사회주의 경제 자체 역량으로는 이 두 문제를 해결하는 것이 어려웠기 때문에, 서방 국가들과의 협력을 증진하여 기술과 자본을 받아들였다. 서방과의 경제 협력은 내부 고도 축적에 따른 소비 축소 압박을 완화했고, 서방의 우수한 기술력을 활용한 수출 능력 증진과 및 소비재의 품질 향상에 기여했다. 사회주의 국가의 '개혁과 개방'은 거의 예외없이 내부 정치적인 억압의 이완 또는 '자유화'를 동반했다.

보다 분석적으로 보면, 사회주의 경제 체제의 '개혁과 개방'은 세 가지 요소로 이루어져 있었다고 할 수 있다. 가) 경제 정책 상의 변화 (군사중시 노선 대신에 경제중시 노선으로의 전환, 경공업 우선주의, 물질적 자극의 증대 등 인민생활 중시 노선의 추구), 나) 경제관리 체제의 효율성을 높이기 위한 분권화 및 채산성 중시 경제관리 체계 수립 또는 시장사회주의 제도로의 이행, 다) 서방과의 경제 협력 확대 등으로 구성된다고 할 수 있다. 여기서 가와 다는 경제관리체제의 변화 없이도 추진될 수 있다. 나의 경제관리체제 개혁도 두 가지 방식이 가능하다. 고전적 명령경제 체제의 틀을 유지하면서, 의사결정 과정을 분권화하고 특히 생산량 증대보다는 생산의 채산성을 강조하는 방향으로 그 운영 방침을 바꿀 수 있다. 더 나아가면, 계획명령을 폐기하여 시장사회주의 체제로 이행할 수 있다.⁵⁷⁾

그런데 '개혁과 개방'이 이루어지는 데는 세 가지 정치적 전제가 충족되어야 했다. 첫째, 대내 경제 정책에 무리를 주는 고도 군비 지출의 필요성이 존재하지 않아야 한다. 둘째, 해당 국가가 '개혁 개방'의 경우에도 대내외 안보를 위협받지 않아야 한다는 것이다. 셋째, 서방과 경제관계를 확대할 수 있는 가능성이 존재해야 한다는 것이다. 과거 동유럽 사회주의 국가의 경우, 국가 안보 문제는 소련을 중심으로 한 바르샤바 조약군에 의해서 보장되었다. 따라서 개별 동유럽 국가에게는 안보 지출은 그다지 크지 않았으며, 또한 서방 국가들과 상당한 정도의 교역 및 금융관계를

57) 박형중, “북한경제체제의 변화와 개혁” 「통일연구논총」(1998) 제7권 2호, pp. 241-273.

맺을 수 있었다. 또한 소련은 각 동유럽 국가 공산주의 정권의 보장자였다. 이러한 이유 때문에 동유럽 국가들은 시장사회주의를 통한 경제중시 노선, 민생중시 노선을 추진할 수 있었고, 대내 정치적으로는 상당한 자유화를 허용할 수 있었다. 중국이 1978년 개혁 개방을 시작할 때 중국은 미국과 사실상의 대소 동맹관계에 있었다. 중국에게는 서방으로부터의 대내외 안보위협이 존재하지 않았으며, 또한 경제정책 추진에서 자본과 기술 도입 그리고 생산된 상품의 시장확보라는 측면에서 불가결한 미국을 비롯한 서방과의 관계를 손쉽게 형성할 수 있었다.

‘개혁 개방’이 가능할 수 있는 이 세 가지 전제를 한마디로 압축하면, 서방 진영과의 긴장완화와 화해 협력 관계의 구축이다. 즉 한반도 냉전구조 해체이다. 그런데 과거 55년 동안 북한의 생존 조건의 기초는 주변국과의 긴장고조 및 적대와 반목이었다. 이 때문에, 첫째, 북한은 고도 군비를 항시적으로 유지하며, 특히 남측과의 경제 격차를 줄이기 위해 끊임 없이 무리한 고도 성장 정책을 지속시켜야 했다. 이를 위해 북한은 가능한 한 모든 자원을 국가에 집중하도록 하는 고도 중앙집권적 경제관리체계를 지속시켜야만 했다. 또한 고도 군비 유지는 경제적 신규 투자와 소비 지출을 현저히 축소시킬 수밖에 없었다. 축소된 투자량을 기반으로 하는 무리한 고도 성장 정책은 인민 노력 동원을 위한 억압 체제와 가일층 인민생활 경시를 초래할 수밖에 없었다. 둘째, 주변국 특히 남측과의 긴장고조 상태에서 북한은 서방과 경제협력 관계를 확대하는 것이 불가능했다. 긴장고조 상태에서 한국을 비롯하여 미, 일 등 서방의 자본과 기술은 북한지역을 회피할 수밖에 없었다. 또한 주변국가와의 적대관계가 유지되는 한에서 북한 상품의 수출 시장 개척 역시 한계에 직면할 수밖에 없었다. 가장 중요한 것은 미국의 대북한 경제제재였다. 이것이 존속하는 한에서 북한 경제의 개방은 설령 북한지도부가 원한다고 했을 지라도 실패할 수밖에 없었다. 마지막으로, 정치적으로 볼 때, 주변국과의 적대관계 지속 속에서 북한이 대외개방을 확대하는 것은 곧바로 북한의 대내정치적 불안정화 가능성 증대와 연계될 수밖에 없었다.

2. 세부 방안

가. 남북관계 관련

(1) 현상의 인정을 통한 현상의 변경

대북정책의 최소 목표는 한반도의 평화와 안정의 유지일 것이다. 이는 남북관계의 다른 보다 발전된 목표 추구를 위한 최소한의 전제 조건이 된다. 한반도의 평화와 안정의 유지는 남북한에 현존하는 현상의 인정으로부터 출발하는 데, 이는 남북한 공히 상대방에 대한 위협의사를 포기하며 상호간의 과잉 긴장을 해소하고 현실주의적 입장에 서서 문제를 평화적 협상을 통해 풀어 나가고자 하는 의지를 가지고, 상대방의 이러한 의지를 신뢰할 수 있을 때 가능해 진다.

그러나 남북한이 상호적으로 기존하는 현상을 인정하는 것이 곧바로 현상을 장기적으로 고착화시킨다는 것을 의미하지 않는다.⁵⁸⁾ 한반도의 현상에는 군사-정치적 그리고 경제-사회적으로 불안정 요소가 잠복하고 있다. 현상의 승인을 통한 남북 협력은 바로 현재의 현상에 잠복하고 있는 불안정 요소를 극복하는 방향, 장기적으로 현상을 변경시키는 방향에서 추구되어야 한다.

한반도의 현상 중에서 가장 근원적 불안정 요소는 남북한 사이의 사회체제의 차이에 따른 갈등 잠재력이며, 다음으로 남북한의 현격한 국력격차에 따른 북한의 위협감이다. 북한이 냉전후의 새로운 세계 질서에 적응

58) 여기의 서술은 1969년 이후 서독 사민당의 새로운 독일정책 개념의 선구자라 할 수 있는 Egon Bahr와 Peter Bender의 전략개념을 참조했다. Egon Bahr, "Diskussionsbeitrag im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing," 15.7.1963, Wolfgang Benz, Günter Plum, Werner Röder, *Einheit der Nation: Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*, (frommann-holzboog, 1978), pp. 284~289; Peter Bender, *Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland* (Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1964).

하지 못하게된 가장 중요한 원인은 바로 남북간의 체제와 국력 격차, 그리고 과잉 긴장 상태 때문에, 개혁과 개방을 위한 실험이 불가능했었다는 것이다. 남북간의 군사적 긴장완화가 진행되고 남북간의 평화교류가 진행될수록 체제와 국력의 차이에 따른 북한의 위협감은 증대할 수 있으며, 북한의 방어와 차단 조치를 초래할 수 있다.

현상을 인정하는 데서 출발하여 현상을 변경시키기 위한 남북 관계의 발전은, 현재 북한이 가지고 있는 한국에 대한 두려움, 그에 따르는 개혁개방이 초래한 불안정 요소에 대한 두려움을 배려할 때에만 성공할 수 있을 것이다. 이러한 뜻에서, 흡수 통일 포기, 북한에 대한 인도주의적 지원 및 경제 협력을 추진하고 북한의 대외 관계 개선에 협조하면서, 북한의 개혁개방의 여건 마련에 노력했던 대북포용정책은 지속되어야 한다.

북한이 한국과 주변 국가로부터의 위협 감소를 확신할 수 있으며, 이들과의 교류와 협력의 증진이 외생적인 체제 위협 잠재력을 증가시키지 않는다고 확신할 때에야 만, 북한은 개혁과 개방을 지속적으로 추진할 수 있을 것이다. 이러한 가운데 북한이 대남 관계를 중심으로 교류와 협력을 증대시키고, 내부 경제 위기를 극복할 수 있게 될 경우, 북한은 내부적으로 자생적인 변화압력에 직면하게 될 것이다.

(2) 평화공존과 상생적 남북관계의 형성과 발전

상호 위협 배제와 상호 현상의 인정은 남북한 사이의 과잉 긴장을 제거하고 남북한에 협상을 통해 문제를 풀어가고자 하는 의지가 형성될 수 있는 기초일 뿐이다. 이러한 기초위에서 남북한 관계가 더욱 두터워지기 위해서는 남북한이 협력의 규칙을 발전시킴과 아울러 협력에 의해 상호 지속적으로 이익을 얻을 수 있는 상생의 관계가 형성되어야 한다.⁵⁹⁾

59) 이와 관련하여, 1980년대 동서 유럽의 긴장완화 과정의 위기 극복과 심화를 위한 전략을 서술하고 있던 다음의 논문들에 나타나 있는 구상을 참조하여 서술. Peter Schlotter, "Die Ost-West-Beziehungen als pluralistisches Sicherheitssystem," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre*

상호 위협 배제와 상호 현상 인정의 원칙은 남북한 사이의 평화 공존의 정착을 의미한다. 평화 공존이 가능해지기 위해서는 다음과 같은 원칙이 준수되어야 한다. 첫째, 무력 사용의 포기과 갈등 문제를 협상에 의해 결정한다는 원칙, 둘째, 남북한 사이의 동등성, 상호 이해와 신뢰, 상대편 관심에 대한 배려, 셋째, 상대편 내부 상황에 대한 불간섭, 넷째, 남북 상호적으로 상대방의 주권과 영토에 대한 엄격한 존중, 평등과 상호이익에 바탕하는 경제, 과학기술 및 문화 분야 등에서의 협력 증대 등이다.⁶⁰⁾ 물론 이러한 평화 공존이 모든 갈등과 경쟁 관계의 해소를 의미하는 것은 아니다. 단지 상이한 체제 원칙에 입각한 남북간의 갈등과 경쟁이 평화적이고 문명적 수단을 통해서 이루어진다는 것을 뜻한다. 남북한은 본격적으로 정치, 경제, 사회·문화 분야에서의 평화적 실적 경쟁과 협력이 가능해질 것이다.

평화 공존을 토대로 공영과 상생의 관계가 발전해야 한다. 이것이 가능해지기 위해서는 남북한은 남북관계의 발전으로부터 상호 지속적으로 이득, 특히 물질적 이득을 취할 수 있어야 한다. 현실의 남북 경제력 격차를 보았을 때, 북한과의 경제협력에서 남한은 비대칭적 이득배분을 용인할 수 있어야 한다. 비대칭적 경제관계가 상당 기간 유지될 때야만, 북한 쪽에서의 남한과의 협력 욕구가 지속될 수 있다. 시간이 지남에 따라 남북한 경제 관계는 보다 호혜적으로 발전할 것인데, 이 경우에도 한쪽이 우세한 경제성장을 지속적으로 유지하면서, 다른 쪽의 경제 성장을 견인할 수 있어야 하면서, 성장의 과실을 다른 쪽에 확산될 수 있도록 기능해야 할 것이다. 이러한 상호 경제 성장의 견인의 경우에는 남북한 각각 내부적으로 경제적 불균형, 발전 도상에서 발생하는 사회적 문제가 쉽게 치유될 수 있다.

공존과 공영은 남북 관계의 폭과 깊이가 증대한다는 것을 뜻하는데, 그

(Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982), pp. 37~61; Peter Schlotter, "Strategien der Konfliktspannung: Vorschläge für die achtziger Jahre," *ibid.*, pp. 357~370.

60) 이는 과거 사회주의 국가가 주장했던 바의 '평화공존'에 관한 원칙을 재서술한 것이다.

관계가 안정적으로 발전하기 위해서는 그를 조율하는 규칙과 규범, 그리고 제도적 장치의 확대가 필요하다. 남북한 관계와 협력을 뒷받침하는 규범과 규칙으로서 다음과 같은 것을 상정할 수 있다.⁶¹⁾ 1) 우리측이 상대측에 대해 협력적 지향을 가지고 있으며, 2) 상대측에 구조적으로 손해를 야기하지는 않는 공정한 규칙을 만들어 내며, 3) 우리측이 스스로 이 규칙을 준수한다는 것을 보여주며, 4) 상대측이 이 규칙을 준수한다면, 준수하지 않을 때 보다 단기 그리고 장기적으로 이익을 증대 (또는 손실을 축소)할 수 있다는 것을 명확히 하며, 5) 규칙의 준수여부에 관하여 불가피 발생하게 될 오해나 의견차이가 발생할 것이지만, 이것이 반드시 신뢰 파괴를 뜻하지는 않는다는 것을 인정한다.

상생의 원칙에 입각한 남북한 공존은 가능한한 다면적으로 관계 차원을 확대하여, 주요 분야에서 밀접한 상호 연계를 이룩해야 한다. 그리하여 폭력적 해결을 초래하는 경우, 과거에 비하여 훨씬 높은 비용이 초래되도록 만들어야 한다. 그런데 경제적 상호 의존이 어느 일방의 타방에 대한 지나친 비대칭적 의존관계를 형성하게 되면, 방어와 차단 조치를 유발시킬 수 있다. 이 경우에도, 상대방이 새로운 의존성을 정치적으로 활용하는 것을 방지하는 주요 수단으로서 다른 측이 군사분야를 주요 대응 수단으로 확대 활용하게 되는 상황이 발생하는 것을 방지해야 한다. 또한 남북한 간의 정부와 민간 집단 사이의 가능한 모든 의사소통 통로가 확대되더라도, 이것이 상대 체제를 의도적으로 불안정화시키는 데 이용되지 않을 때에만 상생의 원칙이 유지될 수 있다.

(3) 남북 당국 협의와 일괄타결의 원칙

남북한의 협상과 협력이 성사되기 위해서는 남과 북의 정치지도자들이

61) Karl Deutsch, 다음에서 재인용, Hubert Feger, "Annäherung und Abgrenzung politisch-sozialer Systeme aus sozialpsychologischer Sicht," Gerda Zellentin (Hrsg.), *Annäherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa* (Boppard am Rhein: Harald Boldt Verlag, 1976), p. 477.

정치적 결단에 따라 남과 북을 대표하는 엘리트간의 협의와 협상에 의할 수밖에 없으며, 협상 타결은 일괄타결 원칙에 따를 수밖에 없다. 이는 남북관계에서 항상 경험적으로 그러했으며, 앞으로도 그러할 수밖에 없다. 남북관계의 특성이 이를 구조적으로 강제하기 때문이다.

이것이 이른바 협의제 모델이다. 원래 협의제 (민주주의) 모델은 강력한 내부 응집력을 가지고 있으며 상호 배타적 입장을 갖는 집단들 간의 갈등을 해결하는 방법이다. 상호 배타적 입장에서 출발하는 갈등은 다수결의 원칙에 의해서도 강제에 의해서도 해결할 수 없다. 만약 그러한 경우 집단간에 내란 또는 분열이 초래된다. 이러한 집단 간의 갈등은 주로 집단간의 협상과 협력만을 통해 해결될 수 있다. 이것이 이른바 협의제다. 합의를 이루는 각 당사자는 자신의 신조를 고수하지만, 상이한 체제와 관념 사이의 “평화적 공존”의 원칙에 입각한다.

남북간의 협상과 협력 역시 협의제 모델을 따를 수밖에 없다. 남북한 역시 상호 배타적 이익을 가진 응집력 있는 집단이며, 남북한은 상호 상대방에 대하여 비토권을 가지고 있다. 어느 일방도 상대방에 자신의 의지를 강요할 수 없기 때문에, 어느 한 쪽이라도 반대하는 경우 남북한의 협상 타결과 협력은 불가능해진다. 또한 남북한의 협상은 남과 북이라는 상대적으로 강력한 응집력을 가진 정치체를 대표하는 엘리트의 정치적 결정과 협상으로서 진행되며, 각 엘리트는 자기 진영에 돌아가 협상결과를 승인받고 관철시켜야 한다. 각 엘리트의 내부적 지위가 확고할수록 협상결과의 승인가능성은 높아진다.

남북한 간에 협의제 모델이 원활히 기능할 수 있기 위해서는 갈등을 협력에 의해서 처리하는 것을 긍정적으로 평가하는 상호 의지와 능력이 존재해야 한다. 이를 위해서는, 양 측 집단 지도부간에 밀도있는 공식, 비공식 대화와 협상이 존재해야 한다. 협상 결과에 대해 각 지도부는 자신의 주민들에게 설명하고 동의를 받을 수 있어야 한다. 협상의 결과는 복잡한 이익을 서로 절충한 타협의 결과이기 때문에, 어느 일방의 승리라고 할 수 없다. 그러나, 지도부가 협상 결과에 대해서 자신의 주민에게 내부적으로 설명하고 정당화하는 데서, 일정한 선에서 각자에게 유리한 방식으로 해석하는 것을 용인하는 관용이 존재할 수 있어야 한다. 그렇지

못하면 협상 결과는 해당 주민들에게 수용될 수 없을 것이다. 그러나, 만약 과도하게 승리주의적 관점에서 일방적으로 유리하게 해석하는 경우, 협상 당사자간에 협상 결과 준수에 대한 신뢰가 깨질 수 있다. 그 반대로, 협상 결과를 패배주의적 차원에서 상대방의 요구에 대한 ‘굴복’의 차원에서 해석하게 되면, 내부 분란이 일어날 수 있다.⁶²⁾ 지도부가 충분한 정당성을 누리고 있을 때, 주민의 동의 여부는 더욱 용이해진다. 만약 지도부간의 협상이 내부의 지지를 못 받아서 반복되는 경우, 이는 협의제에 적합하지 못하다.

나아가 합의제에서 갈등해결에서 핵심적으로 중요한 것은 비-영합계임 전략과 “일괄타결”에의 의지이다. 협의제에서 타협이 성사되는 기본 모델은 일괄타결(package deal)이다. 물질적 가치를 둘러싼 갈등은 ‘동등 배분의 원칙’에 따라 해결될 수 있다. 그러나 개별 집단 간의 가치갈등일 때 그러한 해결은 어렵다. 내적 동질성이 존재하는 각 집단의 가치는 상호 배제적이며, 따라서 양 가치의 그 어느 중간을 해결책으로 제시할 수 없다. 따라서 갈등요인들을 패키지로 묶어 일괄해결의 방법에 따라 해결되어야 한다. 갈등요인 I의 경우, A의 선호가 실현되며, 갈등요인 II의 경우, B의 선호가 실현된다.

마찬가지로, 힘의 비김수 때문에 이러지도 저러지도 못하는 상황을 타개하는 데는 다자화가 도움이 될 수 있다. 북한의 미국 및 일본과 대서방 국가와의 관계 개선, 4자회담 추진 등은 남북관계의 다자화를 진척시키고

62) 6.15 남북공동성명에 대해 내부적으로 설명하는 데서, 남과 북은 서로 다른 논리를 가지고, 각측은 일정한 선에서 각자에게 유리한 방식으로 해석하고 있다. 김대중 대통령의 남한 주민에 대한 설명은 이러한 차원에서 이해되어야 한다. 이에 대하여 한나라당 이회창 총재 등은 공동선언이 ‘평화’문제를 거론하지 않은 대신, 제1항과 제2항에서 ‘자주’와 ‘통일’방안 문제의 ‘공동성’을 거론한 것을 협상에서의 패배로 해석하고 있다. 특히 제2항과 관련하여, 북한이 ‘남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제 제안이 서로 공통성이 있다’는 것은 보기에 따라, 북한이 남측의 연합제에 접근해온 것으로도(승리주의적 해석), 우리측이 북측의 연방제에 다가간 것으로도 해석(패배주의적 해석)할 수 있다. 이회창 총재는 패배주의적 해석을 대표한다. 그는 “청와대가 낮은 단계의 연방제를 환영하는 것처럼” 말하고 있다고 주장하면서, 이를 비판했다. “이총재, 낮은 연방제 반대,” 「한국일보」, 2000.10.12.

있다. 두 개의 강력하고 대립적 집단이 존재하여, 해결되어야 하는 문제들을 패키지로 묶어 낼 수 없는 경우, 합의제의 결정 능력은 매우 제한된다. 갈등문제 I에서 A의 선호를 실현시키는 경우 그것이 B의 완전한 패배를 의미하고, 그 역의 경우도 성립하기 때문이다. 이 때, 다수의 행위자가 결정과정에 참여하게 되면, 결정을 내리기가 훨씬 용이해 진다. 이러한 다자화가 이루어지며, 그로 인해 여러 차원의 문제 분야가 성립하고, 각 분야에서 다수의 성립 양태가 달라지게 되어, 어느 한 차원에서의 패배가 다른 차원에서의 이익을 통해 상쇄될 수 있기 때문이다. 물론 어느 쪽도 다른 편의 가치와 이익을 근본적으로 부정하는 정책을 추구해서는 안된다.

일괄타결의 원칙은 문제해결에 활용되어야 한다. 이 원칙이 문제해결을 방해하는 식으로 활용되어서는 안된다. 즉, 다른 측이 호응 조치를 취하는 경우 그에 대해 보상한다는 원칙에 입각해야하며, 다른 측을 징벌하기 위해 기존하는 협력을 취소하는 식으로 활용되어서는 안된다(예를 들어 핵문제 해결과 남북경협의 연계 등).

(4) 분단의 고통의 완화와 남북한의 사회적 평화 유지

남한의 대북정책은 북한으로부터의 안전에만 관심을 두었던 방어적 차원의 성격이 강했는데, 앞으로는 보다 적극적으로 분단의 고통을 완화하면서, 북한 주민의 정치적 경제적 삶의 개선에 관심을 두어야 한다.

서독의 경우, 서독 정부가 ‘자유선거를 통한 조속한 동서독 통일’이 현실 불가능하다는 것을 자각하게 되었던 1950년대 후반부터 분단의 고통의 완화가 동독 주민의 삶의 질의 향상이 대동독 정책의 출발점이었다. 이는 신동방정책에 따르는 독일정책에서 다음과 같은 전략개념으로 현실화되었다. 즉, 서독의 전략 개념은, 과거 동독을 고립 약화시키고자 했던 정책을 포기하며, 역으로 동독 정권의 안보 우려를 해소해주고, 동독의 경제상황을 개선시켜줌으로써, 동독을 대내외적으로 안정시켜, 동독이 내부적으로 변화할 수 있도록 하는 것이었다. 즉 동독이 최소한도 폴란드, 헝가리식 개혁 공산주의로 방향을 트는 것을 가능하게 함으로써, 궁극적

으로 동독 주민의 정치적 경제적 생활처지를 개선시키고자하는 것이었다.

한국의 경우에도, 남북한 사이의 조속한 통일이 불가능하며, 확고한 대북 군사적 안보가 유지되고, 총체적 국력 우위가 앞으로도 남북관계의 구조적 배경을 형성할 것이다. 이를 배경으로 한국의 대북 정책도 분단의 고통 완화와 북한 주민의 삶의 질 향상에 더 많은 관심을 기울일 수 있는 여유를 가질 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 남한은 남북한 사이의 인도주의적 문제 해결에 보다 본격적으로 나서야 할 것이다. 또한 북한에 대한 인도주의적 지원을 강화함과 동시에 북한의 경제난 극복에 협력한다는 것을 뜻한다. 이것이 가능해지기 위해서는 북한이 내부적으로 스스로 정책을 변경하고 변화할 수 있는 여건의 마련이 중요하며, 그 전제는 남북한간의 긴장감소와 상호위협 배제 및 북한 경제 재건을 위한 한국과 국제사회의 지원이 확대될 수 있도록 하는 것이다. 이 경우에도, 북한 주민의 생활이 점차로 개선될 수 있을 것이며, 시간이 지남에 따라 정치적 사회적 삶도 나아질 수 있을 것이다.

나아가 남북한 사이의 안보문제는 군사정치적인 것뿐 아니라 사회적 차원에서도 존재하는 것을 인정해야 한다. 1999년을 기준으로 볼 때, 남북한의 일인당 소득 격차는 12대 1을 유지하고 있다. 남북한간의 긴장완화가 진행될수록, 남과 북의 사회경제적 격차 문제는 한국에게 대북한 사회적 안보 문제를 증대시킬 것이다. 현 시점에서의 대북 경제협력 및 인도주의적 지원은 미래의 사회적 안보 문제에 대한 투자로 생각할 수 있다. 남북한 사회적 격차가 함축하고 있는 남북한 간의 사회적 갈등 잠재력은 그 어떠한 조속한 통일에의 기대도 환상적으로 만들고 있다. 남북한 사회의 통일은 남북한의 생활수준이 어느 정도 균형 잡힌 후에야 상상될 수 있는 데, 이것이 균형잡힌 상태에 이르기 위해서는 상당히 장기간의 시간이 소요될 수 밖에 없다.

나. 북한 ‘변화’ 관련

(1) 비-간섭주의적 북한 변화 전략 추진

대북포용정책은 북한에 대한 흡수통일정책을 포기하는 대신, 북한이 개혁 개방할 수 있는 여건을 마련해주고자 하는 정책이었다. 이는 한국이 북한의 변화를 희망하지만, 흡수통일이나 내정 간섭 등 강요하는 직접적 방식이 아니라, 북한 스스로가 변화하도록 하는 보다 간접적이고 장기적 방식을 택하고 있음을 의미한다.

흡수 통일은 위기에 처한 북한을 고립시키고 불안정화시켜서 궁극적으로 북한 붕괴를 유도하고, 그후 북한에 한국식 자유민주주의-시장경제체제를 건설하고자하는 시도였다. 그러나 이러한 정책은 남북한 관계를 한층 경색시키고 군사적 긴장을 고조시키는 데 이바지했다. 나아가 이 정책은 북한의 개혁과 개방을 가로막아 북한 내부 경제위기와 독재체제를 강화시키는 데 이바지함으로써, 궁극적으로 남북한 통일의 가능성을 한층 어렵게 만들었다.

흡수 통일 정책 이전에도 남북한의 통일 정책은 남북한의 긴장고조와 상호 불신 증대에 이바지해왔다. 그 이유는, 남북한 공히 통일이라는 것을 상대방에 자신의 가치질서와 사회체제를 관철시키는 것으로서 상정해왔기 때문이다. 이러한 발상은 과거 한국전쟁이라고 하는 무력 행사에 의한 의사 관철 시도라는 비극적 상황을 초래하기도 했다. 그 이후에도 남북한은 국제무대에서 상호 고립과 봉쇄를 위해서 노력했으며, 또한 이데올로기적인 선전을 통해 또는 상대방의 내부에 동조적인 정치세력을 확대하기 위해 노력해왔다. 이러한 상호 위협의 현실적 또는 잠재적 가능성이 존재하는 한, 남북한 사이의 긴장완화와 평화 교류는 매우 어려웠다.

대북포용정책은 점진주의적 전략 개념에 따라 남북간의 과잉긴장을 해소하고, 남북한 사이의 상호 위협 배제 의지를 확인하는 것을 가능하게 했다. 남북한이 정상회담을 통해 상호 실체를 인정하고 통일방안에 공통성이 있음을 확인한 것은 남북한의 통일이 양 당사자간의 합의를 통해 평화적으로 이루어질 수밖에 없다고 하는 것을 상호 인정한 것으로 볼 수

있다. 그런데 합의와 평화를 통한 통일은 양 당사자가 내정 간섭적 조치를 통하여 상대방을 교란하지 않을 뿐 아니라, 궁극적으로 상호 자신의 가치질서와 사회체제를 상대방에 강요하지 않을 때에만 가능할 수 있다. 이는 현실적으로 남북한이 당장 통일하는 것보다는 상당히 오랜 기간 동안의 평화 공존과 평화 교류에 합의한 것으로 볼 수 있다.

평화 공존과 평화 교류가 현상의 인정과 비핵선의 원칙에 입각한 것이지만, 현상을 고착화시키는 않을 것이다. 남북한 갈등을 폭력적으로 해결한다는 것이 불가능하다는 것을 상호 확인함에 따라, 경제적 복지와 정치적 지배 방식 분야에서의 입장 차이를 비폭력적 또는 폭력 감소적인 방식으로 처리하는 문제가 전면에 부각될 것이기 때문이다. 남측 체제의 정치적, 경제적 사회적 실적능력이 현저히 우수하다면, 장기적으로 북한 내부에 한국을 모방하고자 하는 압력이 증대할 수 있다.

이러한 개념에 따라 남과 북은 현상의 안정을 해치고 남북간의 긴장을 재고조시킬 수 있는 상대방에 대한 내정 간섭적 변화 요구를 제기하지 말아야 할 것이다. 남측의 북측과의 관계와 관련해서, 이러한 요구에는 남측의 지원과 우호적 조치를 북측의 독재체제나 경제체제의 구성요소를 변화시키는 것을 연계하는 정책도 포함된다. 이러한 요구의 가장 큰 결함은 그것이 실패할 수밖에 없으며, 남북간의 긴장을 재고조시킬 뿐으로써, 결국에 모든 가능성을 폐색시킨다는 것이다. 따라서 한국측은 북측의 내정을 불안정화시킬 수 있는 조치를 의도적으로 취하지 말아야 할 것이다. 나아가 북한 정권을 인정하고 안정시켜서, 북한의 경제 재건과 개혁 및 개방이 가능해지도록 만들 것이다.

이러한 간접적이고 비-간섭적 북한 변화 전략은 우리측의 가치척도를 당장 북한에 관철하는 것을 포기하고, 북한 사회의 가치 체계를 용인한다. 물론 그렇다고 가치상대주의에 빠지는 것은 아니다. 사회가 존속하고 또는 유지되기 위해서는 어떠한 사회에서도 포기되어서는 안되는 일련의 가치가 존재한다. 그렇지만, 그것이 상대측에 실현되도록 하게 만드는 방식은 다를 수 있다. 현실점에서 북한이 시민적-자유주의적 조직형태를 거부하며, 이쪽이 저쪽에 그것을 강요하지는 못한다고 하면, 장기적으로 북한에 그것이 실현될 수 있도록 해야 한다.

이러한 정책은 국가 그리고 민간단체가 북한을 정치적으로 불안정화시키고자 하는 시도를 엄격히 금지하는 불간섭 정책을 의미한다. 그러나 이는, 정치가, 개인, 집단 또는 국가기구 등이 다른 나라와 국가에 대한 견해 발표조차 금지하는 것을 의미하지 않는다.

(2) 북한 체제의 현상 인정과 안정

북한에 대한 비-간섭주의적 변화 전략의 핵심은 북한 체제의 현상 인정과 안정을 통한 북한의 점진적 변화 추진이다. 북한의 안정은 두 가지 의미에서 중요하다. 첫째는 북한이 안정될 때에만, 북한의 개혁 개방은 추진될 수 있다. 둘째, 북한이 안정될 때에만, 남북관계에서의 공존과 협력 과정은 추진될 수 있다.⁶³⁾

북한 지역 주민의 생활이 개선되고 북한이 보다 문명화된 체제로 발전하기 위해서는 개혁 개방이 필수적이다. 그러나 주지하다시피, 북한의 변화는 그 내부정치를 교란시킬 수도 있는 상당한 위험을 함축하고 있다. 북한의 엘리트가 이러한 위험을 통제할 수 있다는 자신감을 가지고 있지 못하는 한, 북한은 내부적으로 과거와 같은 강권폐쇄 체제를 지속적으로 유지할 수밖에 없을 것이다. 그러나 북한의 엘리트가 사회정치적 혼란을 통제할 수 있다는 자신감을 가질 수 있다면, 북한은 강권통치를 기반으로 하여 점진적으로 개혁과 개방을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

마찬가지의 이유에서 남북관계가 더욱 두터워지기 위해서는 안정된 북한 정권이 필수적이다. 안정된 북한 정권만이 남한과의 상당한 정도의 관계 개선과 협력 관계를 만들어 갈 수 있으며, 남측과 협상할 수 있으며 그로부터 발생하는 조약과 의무를 이행할 수 있을 것이다. 그 반대로 불안정한 북한 정권은 불가피 남한에 대해서 문을 닫을 것이며 또한 공격적

63) 이러한 두 가지 입장은 1969년 이후 1989년까지 계속되었고, 서독의 사민당/자민당 연정으로부터 기민·기사연/자민당 연정으로 계승된 서독의 대동독 정책의 기본 입장과 동일하다. 박형중 외, 「신동방정책과 대북포용정책. 브란트와 김대중의 민족통일 대구상」(서울: 두리, 2000), pp. 102~127.

자세도 취할 가능성도 있다. 그것은 한국측의 이익에 부합하지 않을 것이다. 또한 남측이 북한과 협상하고 협력 관계를 쌓아 나가는 데서 북한 정권의 체면, 그리고 내부 정치의 안정에 대해서 신중히 배려할 때에만, 남북관계는 유지될 수 있을 것이다.⁶⁴⁾

북한의 안정이란 현재로서는 결국 북한에 기존하는 김정일 정권을 인정하면서,⁶⁵⁾ 그와 적극적 관계 개선과 협력 정책을 추진해 나간다는 것을 의미한다. 북한의 김정일 정권이 안정화될 때에만, 북한은 개혁과 개방을 추진할 수 있으며, 궁극적으로 북한 주민의 삶이 개선되고 북한이 변화할 수 있다.

(3) 북한(국가, 지도부, 일반 주민)의 자존심과 정체성 존중

남북간에 긴장완화 및 교류와 협력이 증대하더라도 북한 지도부의 주민의 정체성과 세상 이해는 점진적으로 변화되어야 될 수밖에 없다. 북한 지도부와 주민의 정체성과 세상 이해가 한국의 그것과 다르더라도 남북간의 협상에서 존중되고 배려되어야 한다.

북한의 변화는 느리고 단계적일 수밖에 없다. 이 때문에 ‘북한 변화’에 대한 논쟁은 앞으로도 상당 기간 계속될 것으로 보인다. 북한 변화의 출

64) 이 문단은 서독의 보수정당인 기민연이 자신의 과거의 독일정책 입장을 수정하였던 1981년 함부르크 당대회에서 채택한 당강령 중 대동독정책에 관한 부분과 내용상 일치한다. 박형중 외, *ibid.*, p. 109.

65) 북한의 입장을 대변하고 있는 것으로 볼 수 있는 한호석은 최근 북한의 연방제안을 설명하는 가운데, “남북기본합의서는 현존 체제(제도)를 상호 인정·존중한다고 하면서도, 그 체제를 유지·관리하는 현존 권력도 상호 인정·존중한다는 문제에 대해서는 명백하게 합의하지 못했다. ... 그런 까닭에 남북기본합의서는 불완전하다고 볼 수 있다”고 하면서, 상호인정과 상호존중이라는 말이 남북의 현존체제를 서로 인정하고 존중할 뿐 아니라, 그 체제를 유지·관리하는 현존 권력도 서로 인정하고 존중해야 한다고 주장하고 있다. 한호석, “반연방제론의 오류와 연방제 통일론의 재인식,” (미주 통일학연구소 홈페이지 www.onekorea.org에 실려있는 논문), p. 10. 이를 볼 때, 북한이 주장하는 연방제의 핵심 요구사항은 결국 북한에 현존하고 있는 김정일 권력 체계를 남한이 (특히 남한에 -그것이 어느 때이든- 현재 집권하고 있는 세력이) 인정하고 존중하는 제도적 틀을 만들어 내는 것이라고 해석될 수 있을 것이다.

발점은 55년 묵은 낡고도 완고한 구조와 황폐화된 내적 역량이다. 과거의 경우에서와 마찬가지로 아마도 성급한 관찰자들은 앞으로도 수십 수백 번에 걸쳐 북한의 좁쌀만 한 변화를 대신 같이 엄청난 변화로 해석하는 마술을 부린 뒤 곧 망각해 버릴 것이다. 북한에 대해 항상 불만족했던 냉소적 관찰자들에게 앞으로도 상당 기간 동안 북한은 거의 변하지 않은 것으로 보이게 될 것이다.

남북한은 지난 50년 동안 전혀 다른 방식으로 ‘근대’를 경험했다. 우리 측이 존중하는 거시적 원칙 (자유민주주의와 시장경제) 및 미시적 관계 방식 (경제관념, 국가에 대한 국민의 태도, 상-하 및 동료 관계, 가족 내부 관계, 남-녀 관계 등)의 원칙이 북한 주민에게 곧바로 이해되거나, 북한 주민에게 실행능력이 있을 수 없다. 한국전쟁 이후 한국의 정치사회적 변동(산업화와 민주화) 과정의 경험에서 알 수 있듯이, 현 한국 사회의 현재 ‘있는 그대로의 상황’은 우리 사회 내부의 정치 사회 세력간의 격렬한 갈등 속에서의 시행착오와 상호 학습 및 사회의 구조적 변화의 산물이다.

북한은 이와는 전혀 다른 사회정치 발전 경로를 밟았다. 북한 주민 스스로 개인적 차원에서 성공적이거나 실패적이거나, 한국측에게 용납될 수 있거나 없거나, 지난 50년 북한 국가의 역사는 그들의 인생이며, 북한 국가, 지도부와 일반 주민은 이해와 정체성을 상당한 정도로 공유하고 있다. 과거 역사의 결과로 북한 주민 일반은 지도자 중심의 권위주의적 정치 이해, 내부 성원의 개성에 대한 불관용, 시장경제에 대한 환상적 이해를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 사회정치적 관념의 차이와 함께 남북한은 현격한 경제적 발전 격차를 가지고 있다. 이러한 격차는 단시간에 메꾸어 지기 어렵다. 경험적으로 보았을 때, 일반적으로 일인당 국민소득 수준은 그 사회의 ‘문명화’ 수준, 그 사회의 사회-정치-문화적 발전 수준을 보여 준다. 1999년 남북한 일인당 소득 격차는 12대 1로 추산되고 있다.

이와 관련하여 두 가지 문제가 제기된다. 그 첫째는 북한의 변화 속도가 매우 느릴 것이기 때문에, 한국 측의 정책 성과와 추진 정당성에 대한 논쟁이 끊임없이 제기될 것이라는 점이다. 둘째, 북한은 앞으로 10-20년 동안, 또는 그 이상에 걸쳐, 한국식 ‘시장경제와 민주주의’ 체제와 닮을

수 있는 능력이 존재하지 않는다는 것이다. 이에 따라, 한국 측의 낙관적 기대는 포기되어야 할 것이다.

한국의 통일 관념은 ‘단일민족의 도덕적 당위성’론 이외에도 동서독의 통일 경험으로부터 크게 영향을 받았다. 도덕적 당위성론이 여전히 유효하며 포기될 수 없는 것이라면, 동서독 통일 경험은 한국의 통일 관념을 크게 오도하고 있다. 적어도 90년대 10년 동안 한국은 독일 통일이 자신의 미래라는 망상을 쫓았다. 대북포용정책론의 영향으로 ‘흡수통일’론은 포기되었다 해도, 그 영향이 여전히 한국측의 관념을 오도하고 있다. 동서독식 통일과 그 이후의 통합 과정을 가능하게 할 만한 여건이 남북한 사이에는 존재하지 않는 데, 그 여건이 마치 있는 것처럼 사고되고 있기 때문이다. 동서독은 이차대전 이후 공동으로 ‘근대’를 경험했다. 동서독은 바이마르 공화국이라는 내생적 민주주의 체제의 경험을 공유하고 있었다. 당시 독일은 ‘자본주의의 최고 단계인 제국주의’ 단계로까지 발전한 성숙한 자본주의 시장경제였다. 동독의 도시 인구 비율을 보면, 1949년 동독 정권 성립 당시나 1990년 독일 통일 당시나 거의 변함이 없다. ‘바이마르 의회 민주주의’와 ‘성숙한 자본주의’의 경험과 기억은 동독 주민이 손쉽게 서독의 민주주의와 시장경제에 적응해 갈 수 있는 과거의 유산이었다. 또한 분단 과정 속에서도 동서독은 완전히 격리된 적이 없었다. 국경을 넘는 전파 매체와 활발한 인적교류가 존재했다. 또한 사회경제적으로도 동서독은 ‘자동차, 여가 문화 중심의 대중소비사회’라는 동일한 발전 단계에 있었다. 참고로 1989년 동독 붕괴 당시 동독의 일인당 국민소득은 1만달러 수준으로 2000년 현재 한국의 국민소득 보다 높았다.

따라서, 남측의 대북 이해 및 남북교류는 하나의 뿌리, 동일한 역사와 언어, 상당한 정도의 전통적 관습을 공유하지만, 현실적으로 남과 북에 두 개의 민족(‘한민족’과 ‘조선민족’)이 존재함을 기초로 이루어져야 한다. 물론 남북교류의 궁극적 목표는 남과 북의 이질성을 점진적으로 극복하여 두 주민을 하나의 민족으로 재통합하는 것이다. 그러나 그 통합까지는 많은 시간이 걸릴 것이며, 그 장기 과도기간 중에 상호 현실주의적 이해에 기초하여 교류할 때에만, 상호 과도한 (잘못된) 기대에 따른 ‘불필요’한 오해와 실망의 발생이 방지될 수 있을 것이다.

다. 남한 대내 정치 관련

(1) 자폐증적 적대성의 극복

남북정상회담은 한국측이 북한과 관련하여 심각하게 왜곡된 정보를 가지고 있음을 보여 주었다. 앞으로 남북한 간의 현실주의적 협상과 협력이 지속되기 위해서는 이러한 왜곡된 정보가 시정되어야 한다. 왜곡된 정보는 북한에 대한 적대성을 유지하는 데 편리한 내용이었으며, 그 정보 왜곡의 근원은 북한과의 의사소통 단절 및 우리측의 편견에 따른 정보 처리의 왜곡이라는 점에서 자폐증적 적대성⁶⁶⁾이라 할 수 있다.

정상회담을 통해 드러난 북한에 대한 왜곡된 정보는 적어도 세 가지이다. 그 첫째는 김정일 위원장에 대한 인식, 둘째, 북한의 주한미군에 대한 입장, 셋째, 북한의 ‘연방제’ 통일론에 대한 입장이다. 김정일 위원장에 대한 정보 왜곡에 대해서는 더 언급이 필요 없을 것이다. 북한의 주한 미군 계속 주둔에 대한 입장은 적어도 1992년 김용순과 캔터 회담에서부터 밝혀진 것이었으나, 그 당시와 그 이후로 이에 대하여 한국사회는 전혀 심각하게 고려하지 않았다. 또한 북한의 ‘연방제’ 통일론이 1991년 이후로 남북한 국가의 평화 공존을 의미하는 사실상의 국가연합론에 근접하게 되었다는 점에 대해서도 일반적으로 무시되었다. 이 두 가지 문제를 한국사회에 납득시키고자 노력한 것은 김대중 대통령이였다. 그가 없었다면, 한국사회는 이 두 문제에 대한 북한의 입장에 대해서 아직도 ‘모르고 있었을 것’이다.

북한관련 정보를 왜곡하는 편견의 근저에는 북한에 대한 냉전적 대결의식이 자리잡고 있다. 심리학적 관찰에 따르면, 이 냉전적 대결의식은 세 가지 요소로 구성되어 있다.⁶⁷⁾ 첫째, 흑백논리에 서서 남과 북을 선과 악의 차원에서 파악하는 것이다. 이러한 사고방식은 제공된 정보 내용을

66) Senghass, *ibid.*, pp. 105~117.

67) Amitai Etzioni, “Das Kennedy-Experiment,” Ekkenhart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung* (Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1968), p. 394.

편향적으로 취사선택하고 왜곡함으로써 발생하는 정보 조작에 의해 유지된다. 그리하여 상대방에 관한 어떠한 긍정적 정보도 포착되지 않고, 우리측에 관한 부정적 정보는 무시된다. 둘째, 상대측의 모든 제안은 일방적 이익추구를 목표로 한 것으로서, 우리에게서는 함정이라고 해석된다. 셋째, 상호주의적 ‘주고-받기’에 기초한 상대방에 대한 합리적 양보라 할지라도, 상대방에 대한 굴복 또는 유화정책이라고 간주된다.

냉전적 대결의식은 북한으로부터의 위협받고 있다는 공포와 방어의식에서 출발하고 있다. 그런데, 북한으로부터의 특히 사회정치적 위협의식은 과장되고 현실성이 없는 경우가 많았다. 특히 남과 북에 의사소통 장애가 존재하며, 남측이 북측에 대해서 심각한 편견을 가지고 있을 때 더욱 그러했다. 북측으로부터의 위협 인식은, 북측의 의도와 능력과는 상관없이 우리측 내부의 추정에 의해서 생산되었기 때문이다. 이 경우, 대체로 상대측에 대한 위협감과 우리측의 열세에 대한 우려는 과장되게 평가된다. 그리하여, 있을 법한 것보다 훨씬 더 많은 갈등 가능성을 예상하며 (overperception),⁶⁸⁾ 이러한 예상에 기초하여 가능한 갈등 사례에 대해 과도하게 대비하며(overreaction), 보수적으로 최악의 경우를 상정하고 계획을 제안하게 된다(overdesign).⁶⁹⁾

이러한 과잉 인식, 과잉 대비, 과잉 계획은 우리측의 상대방에 대한 고도의 경계와 적대적 고양 상태를 초래한다. 이러한 심리적 고양 상태에서

68) 정상회담 합의 사항 중 제2항 통일 방안의 공통성의 합의에 대한 한국측 일부론자들의 이 조항의 갈등 잠재력에 대한 정세판단에서 전형적인 과잉인식이 드러나고 있다. 6월 17일 한 논평자는 “앞으로 통일열풍이 몰아칠 것 같은 데 냉정하게 대처해야 한다”고 전망했다.(백진현, “긴급 좌담 남북한 통일방안,” 「조선일보」, 2000년 6월 17일; 이희창 총재는 7월 6일 국회 정당 대표 연설에서 정상회담 이후, “우리 사회 일각에서도 마치 통일이 눈앞에 다가온 듯이 들뜬 분위기가 확산되고 있으며, 主敵 개념에 혼란이 오고 안보의식은 급격히 해이해 지고 있다”고 보았다. 이상우도 남북 정상회담을 보면서 “앞으로 6개월 안에 심대한 내부 갈등이 야기되겠구나”하고 걱정했는데, 3개월만에 벌써 전통 보수들이 이념을 체계화하고 조직을 만들 움직임을 보이고 있어요”라고 보았다. 이상우, “흔들리는 보수세력. 6·15선언, 정권 바뀌면 휴직조각 될 수 있다,” 「신동아」 2000년 9월호 (<http://shindonga.donga.com/>)

69) Senghaas, *ibid.*, p. 98.

는 우리측의 상대방에 대한 태도는 과도하게 방어적이자, 공격적으로 된다. 역으로 이러한 우리측의 태도는 상대측에게는 매우 공격적 위협으로 인식되기 때문에, 상대측으로부터도 동일한 방어적이자, 공격적 태도를 유발한다. 양측이 공히 상대방의 적대성을 과장하여 평가하기 때문에 반목과 적대의 과정이 지속적으로 재생산된다.

(2) 긴장완화와 평화를 위한 자세와 기여

남북관계를 지속적으로 발전시키기 위해서 필요한 것은 과잉인식, 과잉반응, 과잉 대비가 아니라, 긴장완화와 평화를 촉진하기 위한 신념과 의지이다. 과장된 긴장상태를 통찰하고 긴장완화를 추진하며, 현실의 실제 갈등으로 돌아가, 문제를 평화적으로 협상할 수 있는 것으로 재인식하기 위해서는, 비정상적 심리적 고양상태를 극복할 수 있는 심리학적 통찰과 능력이 필요하다. 이에 관해 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.⁷⁰⁾

- 양측 모두 긴장완화를 추구해야만 하는 필요성과 이유가 있다는 것에 대한 통찰
- 아직 그것이 무엇인지는 알 수 없더라도, 갈등의 해결책은 발견될 수 있다고하는 신념
- 상대방에 대해 이쪽에서 잠재적으로 소유하고 있는 적개심, 위협감과 방어적 태도의 극복
- 협상이 어렵고 장기간에 걸치며 잘되기도 하고 못되기도 하더라도 인내할 수 있는 능력
- 편견을 배제한 채로 상대방의 입장을 경청하며 인정할 수 있는 용의
- 갈등을 문제의 핵심으로 환원하는 것이 중요. 이를 위해서는 특히 역

70) Volker Gold/ Roland Koch/ Christel Küpper/ Matthias R. Lobner, "Pädagogische und didaktische Überlegungen zur Überwindung von Bedrohungsvorstellungen in Erziehungsprozessen," Karl Kaiser (Hrsg.), *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der Internationalen Politik* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971), p. 273.

사적으로 형성된 선입견과 편견을 극복해야 함.

- 상대방도 긴장완화의 의지를 가지고 있다는 데 대해서 신뢰할 것
- 상대방을 속이고자하는 시도를 포기할 것
- 설령 상대측의 주장이 불가해하고 또한 우리측의 희생을 요구하더라도 갈등의 해결 과정에서는 우리측의 이익뿐만 아니라 상대측의 이익도 충족되어야만 한다는 것을 통찰할 수 있어야 함.
- 상대측의 양보를 존중하며, 이것을 우리측의 일방적 승리로 간주하지 말 것
- 우리측이 할 수 있는 기여를 통해 긴장완화를 뒷받침할 것 등이다.

이밖에도 긴장완화의 추진, 갈등의 협상을 통한 평화적 해결 능력을 증진시키기 위한 심리학적 자세에 대하여 추가적으로 두 가지 사항을 언급할 수 있다. 먼저, 역지사지의 능력이다. 상황을 갈등 상대방의 눈으로 볼 수 있게 되면, 갈등을 낮은 수준의 폭력에서 처리할 수 있는 가능성이 높아진다. 둘째, 갈등 고조 상황에서는 외부적 압박감과 감정적 압박감인 높은 것이 일반적이다. 이러한 상황에서의 위협, 스트레스, 구조적으로 강제되고 얽혀 들어간 상황 등을 처리하는 것은 쉽지 않다. 이러한 결단 과정에서의 인식왜곡과 태도 경색을 방지하기 위해서는 무엇보다도 긴박한 상황에서도 사안이 복잡성에 대해서 고려하며, 전략적 냉정함과 일관성을 견지할 수 있는 능력이 필요하다.⁷¹⁾

남북정상회담의 성공은 바로 이러한 전략적 자세의 성취물이라 할 수 있다. 지난 3년간을 돌이켜 보면, 한편에서는 끊임없이 과잉인식, 과잉반응, 과잉 대비 등의 입장에서 포용정책의 추진의 포기를 요구하는 주장이 존재했다. 특히 잠수함 사건, 금창리 핵의혹 시설 문제, 북한의 장거리 미사일 발사, 서해 교전 등 대북관계에서 긴장고조 상황이 발생할 때마다 그러한 여론은 높았다.⁷²⁾ 대북포용정책의 추진 과정은 남북한 긴장

71) Eva Maringer/ Reiner Steinweg, *Konstruktive Haltungen in institutionellen Konflikten und Verhaltensweisen: Erfahrungen, Begriffe, Fähigkeiten*, Berghof Report Nr.3

72) 대북포용정책을 둘러싼 상이한 대북 정세인식과 정책 대결에 관해서, 박

완화와 평화를 위한 자세와 전략을 필요성을 북한, 국내여론, 주변국에 설득해 나가는 3중의 과정이었다고 할 수 있었다.

(3) 대북정책에 대한 건설적 정책 대결의 필요성

대북·통일정책은 일반적으로 김 대통령의 주특기 중의 하나로 인식되었다. 또한 그의 집권 시기에 남북관계는 놀라운 발전을 하였다. 그럼에도 불구하고, 김 대중 정부 시기에도 대북정책과 그를 둘러싼 국내정치적 대립은 단순한 정책 대결을 넘어서 정국 주도권과 권력 투쟁의 방편으로 활용되는 것에 대한 혐의는 소멸되지 않고 있다. 그 원인의 상당 부분은 앞서 지적된 여러 역사적이고 구조적 원인이 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 그 대결은 현재 정부/여당과 야당의 책략적 전술적 시도에 의해서 증폭되거나 지속되도록 한 측면이 존재한다.

먼저 김대중 정부는 종종 남북관계에 대한 과도한 낙관론을 펴면서, 국내정치적 위기 상황을 돌파하고자 했다는 혐의로부터 자유로울 수 없다. 이러한 사례로서, 1999년 ‘옷로비’ 사건 와중에서 김대중 정부가 남북 당국자 회담에 진전이 있을 것을 시사하는 등의 발언을 반복한 것, 그리고, 4.13 총선을 사흘 앞둔 시점에서 ‘북한 특수’를 언급하고, 남북정상회담 성사를 발표하여 의심을 샀던 것을 지적할 수 있다. 물론 ‘옷로비’ 사건에 관계없이, 실제로 남북당국간 관계의 중대한 진전의 계기가 있었으며, 그것이 예를 들어 예견하지 못했던 ‘서해 교전’ 때문에 실패했을 수도 있으며, 남북정상회담 역시 총선 일정과 관계없이, 발표된 시점에 발표할 만큼 진전되었을 수도 있다.

그러나 이 모든 사건이 보여주는 것은 내치의 안정없는 상태에서 정부의 대북정책 추진은 냉소를 초래할 가능성이 많다는 것이다. 이러한 상황은 남북정상회담 이후의 남북관계의 진전에 관해서도 발생하고 있다. 남북정상회담 이후 국내정치 사안을 둘러싸고 여당과 야당은 격렬히 대립해 왔다. 또한 의료파업, 대우 사태와 개혁부진 및 유가 상승 등 사회정치적

형중 외, 「신동방정책과 대북포용정책」(도서출판 두리, 2000), pp. 160-166.

으로 안정되지 못하는 모습을 보여왔다. 이 때문에, 정부/여당이 정국주도권을 유지하기 위하여 국가이익을 희생해가면서 남북관계를 의도적으로 과속하고 있다는 혐의를 받을 수 있다.⁷³⁾ 또한 한국 경제의 위기는 남북경협 발전을 위해 한국측이 부담해야 되는 비용에 대한 국내적 저항을 강화시킬 수 있다. 또한 대북 인도주의 지원의 경우에도 한국 내부의 빈곤층의 존재 등 사회문제를 거론하면서 반대하는 세력을 등장시킬 수 있다.

대북정책과 관련하여 야당은 정책 대결과 비판이라는 측면에서 건설적 역할을 했음과 동시에 정부/여당 측과 마찬가지로 대북정책 대결을 정국주도권과 권력 재장악을 위한 당파적 이익에서 정치적으로 활용했다고 할 수 있다. 정부의 대북정책의 대상은 두 개의 청중 즉 북한과 국내여론을 대상으로 하는 데 비해, 야당의 청중은 일차적으로 국내여론과 현 정부이며, 그 다음으로 북한이 될 수 있다. 야당의 역할은 정부 정책에 대한 대안을 마련하면서 집권 능력을 보여주는 것이 일차적이며, 나아가 정부 정책 수행상의 취약점을 발견하고 비판하면서 정부를 견제하는 것이다. 야당의 역할은 정부 정책의 취약점을 개선함과 동시에, 정부에 더 많은 것을 성취하고 더 ‘올바르게’ 정책수행하도록 강조함으로써, 정부의 대북협상 능력 향상에 간접적으로 기여할 수 있다.

그러나 전반적으로 볼 때, 한나라당의 대북정책에 대한 입장은 현 정부의 정책에 대한 대안 제시라고하기 보다는, 그 현 정부 정책의 현실화 불

73) 이러한 혐의 중의 대표적인 것으로서, 김대통령이 노벨평화상을 수상하기 위한 ‘사심’에서 남북관계에 과속하고 있다는 비판이다. 김영희는 “많은 국민과 야당의 눈에는 지난 6월 이후 거의 매일 김종호우처럼 열리는 남북접촉이 국가와 민족의 백년대계보다는 노벨평화상 수상과 정권재창출에 맞춰져 있는 것으로 비친다”고 언급하면서, “많은 한국인들이 김대통령의 노벨평화상 수상을 냉소하고 마음속으로는 김대통령에게 그런 큰 상이 돌아가지 않기를 바라는 것”을 안타까워하고 있다. 김영희, “노벨상 이후,” 「중앙일보」, 2000.10.3; 그는 또한 “여야의 무한대결로 정치가 마비상태에 빠진 현실에서는 건전한 남북관계를 기대할 수 없다”고 하면서, “남북한의 양순이(남북관계라는) 살얼음판 위에서 평화라는 화려한 수사(修辭)로 백성들에게 최면을 걸려고 하지 말고 최소한 불안으로부터 자유롭고 싶다는 그들의 소박한 소망을 위해서 사심없이 헌신한다면 노벨평화상의 반열에 들 것이다”고 쓰고 있다. 김영희, “노벨평화상의 정치,” 「중앙일보」, 2000.8.10.

가능성과 이데올로기적 혐의를 방어적 차원에서 비판해왔다고 볼 수 있다. 한나라당은 북한 변화의 부정, 변화의 불가능성을 논증하면서 대체로 북한에 대한 전통적 안보 개념의 강조, 그리고 북한에 대한 봉쇄 및 강경 정책을 기조로 하는 정책 대안 제시를 시도해왔다. 특히 대북정책을 둘러싸고 한나라당 내부에 온건파와 강경파의 대립이 존재하는 가운데, 현 당 지도부는 강경파의 입장을 대변하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 한나라당의 입장은 현 정부의 대북정책이 성과를 내어 가면서 점차로 후퇴해갈 수밖에 없었기 때문에, 한편에서는 현 정부 정책의 성과를 승인하면서도 여전히 전통적 관념에서 대북정책 수행을 요구하는 모순적 태도를 보여 왔다. 현정부와 김 대통령의 대북정책 개념과 그 수행 성과 때문에, 한나라당은 대북정책에 대한 의제를 선점할 수 있는 기회를 박탈당했다. 이러한 가운데, 기본적으로 한나라당의 대북정책에 대한 입장은 현 정부의 대북정책 성과를 무시하거나 폄하하는 기조를 유지하는 가운데, 기본적으로 김 대통령의 행보를 대북정책을 통한 정국주도권 장악 및 차기 대선에서의 주도권 장악을 위한 정치적 기도라고 정략적 차원에서 비판하는 것이었다.⁷⁴⁾

한국에서의 대북정책과 국내 정치상의 이러한 비생산적 관련은 시정되어야 할 것이다. 먼저 남북관계와 관련한 정부와 지도자의 역할은 통상적인 대내외 정책에 관한 정치적 결정과정과는 상당히 다른 성격을 가지고 있었다. 남북한 관계에서도 동서독 관계에서도 성공적인 협상은 양측 정부간의 비밀채널을 통해서 그 기초가 마련되는 경우가 많았다. 또한 동서독의 경험에서 보면, 양측간의 성공적인 상호주의적 거래는 그 거래의 사실과 그 내역이 공개되지 않을 때에만, 성공할 수 있었다. 거래 당사자 중 약자인 동독 정권의 체면 때문이었다. 이 모든 것이 의미하는 것은 정책에 대한 초당적 합의, 그리고 정부/여당과 야당, 및 국민 사이의 두터운 신뢰관계의 형성 없이는 상대 분단국에 대한 정책을 능동적으로 풀어나가기 어렵다는 것을 뜻한다.⁷⁵⁾

74) 길정우, “내가 이회창 총재라면,” 「중앙일보」, 2000.8.28.

75) 서독의 경우에는 이러한 초당적 합의와 상호 신뢰관계가 존재했다고 할 수 있다. 서독에서 신동방·독일정책의 20년의 역사에서 이 정책을 둘러

둘째, 한국내에 대북정책을 둘러싼 대립적 두 당파가 존재하며, 그 갈등이 첨예할 때, 북한측으로서는 자신이 선호하는 정파에 유리한 정치적 상황을 조작하여, 한국 내부의 정치적 의사형성과정을 조작하고자하는 유혹에 빠질 수 있다. 이러한 유혹은 당파들 간의 경쟁이 단순하며 건전한 정책 대결에 머물고 있는 경우, 한국측의 여론을 돌리기 위해서는 북한측이 ‘정당한 대가’를 지불할 수밖에 없을 것이다. 이러한 상황은 결코 한국측에 불리한 것은 아니다. 그러나, 한국 내부의 대북정책을 둘러싼 정치대결이 이러한 차원을 넘어서, 상호 정략적이며 민주사회에서는 비상식적 술수까지 동원하여 전개된다고 할 때, 북한측은 비밀스럽지만 한층 짙아 가격으로 또는 보상까지 받아 챙기면서 자신의 목표를 달성할 수 있을 뿐 아니라, 한국측의 특정 정치 세력을 상당 기간 동안 불모로 잡아 영향력을 행사할 수도 있을 것이다. 이러한 위험성은 이미 과거의 ‘총풍,’ ‘북풍’ 등의 의혹 사건을 통해 현실화된 바 있다.⁷⁶⁾

싼 대내정치적 분쟁은 1970년대 초의 격렬한 대립 시기를 제외하고는 존재하지 않았다. 1970년대 중반 이후에는 대 동독 관계, 협상 방식, 상호주의적 거래 등의 문제에 대하여 여야간에 대체적 합의가 존재했다. 이에 기초하여 동서독은 주로 공식적이지만 비밀 통로를 통해서 협상했다. 협상과정에서는 물론 ‘주고-받기’의 거래가 이루어 졌다. 주로 서독측의 경제적 지원의 대가로 동독측이 정치적 차원에서 대응 조치를 취하는 방식의 ‘주고-받기’ 거래였다. 그런데 이와 같은 과정에서 동서독 당국자들은 상호주의적 거래의 사실 자체를 부인했다. 또한 의견상으로도 그러한 거래가 없었던 것처럼 보이도록 만들기 위해 ‘주고-받기’가 시간차를 두고 이행되도록 약속했다. 대개의 경우 서독측의 경제적 양보가 공식적으로 이루어진 후, 일정한 시간 간격을 두고 동독측의 대응 조치가 뒤따랐다. 따라서 겉으로 보기에 두 사건 사이에 전혀 연계가 없이 보였다. 서독은 동독을 일방적으로 지원했을 뿐이다. 동독은 순전히 주권적 결정을 통해 일련의 조치를 취했을 뿐이다. Karl-Rudolf Korte, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989* (헬무트 콜 총리 시절의 독일정책. 1982~1989년간 통치스타일과 결정들) (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1998).

- 76) 동서독 관계에서도, 주로 서독측의 여야 정치가들은 자신의 개인적 또는 소속정당의 위신을 높이기 위해서 동독측의 호네커와의 면담을 빈번하게 시도했다. 호네커는 이러한 만남을 적절히 통제하거나 특정 정치인을 선호함으로써, 서독의 내부 정치 또는 총선 결과에 영향을 끼치고자 시도했었다.

3. 단계별 제도화 방안

가. 북한의 변화 단계에 따른 제도화 방안의 필요성

남북한 평화 공존은 북한 변화 여부에 따라, 단계별로 제도화 공고화될 수 있다. 대북정책은 북한이라는 상대를 가지고 있기 때문에, 북한의 이해 및 변화 능력에 부합하는 정책을 구사해야 한다.

따라서, 북한 변화를 촉진하고 평화 공존을 다지는 대북정책을 구상한 뒤에 있어서 북한의 변화가 단계별 점진적일 것이라는 것을 상정하고, 북한의 각 변화 단계에 맞는 정책을 구사하는 것이 중요하다. 이처럼 단계별 전개를 상정하는 이유는 경제가 개혁되기 위해서는 전반적인 경제 관리 제도가 재구성되어야 할 뿐 아니라, 그 속에서 경제 운영을 담당하는 국가 경제 당국자, 기업소 임원, 각 개인 등도 사고 방식과 행태를 적응시켜야 하기 때문이다. 마찬가지로 정치분야에서도 급격한 변화보다는 단계적 이완과 변화의 경우에만, 지배자·피지배자가 공히 적응할 시간과 학습의 여유를 가지게 되기 때문이다.

북한의 변화 단계에 맞지 않는 대북정책을 구사하거나, 북한 내부적 변화 요구를 하는 경우, 북한 체제에 적응 능력이 없어 성사되기 어렵거나, 북한측의 몰이해에 직면하거나, 적대적 조치나 요구로 오해받을 우려가 있다. 또한 단계를 건너뛰는 도약이 현실에서 불가능한 것은 아니나, 건

Wolfgang Jäger, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierung der CDU/CSU-F.D.P. Koalition (Kohl/Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," Deutsche Bundestag (Hrsg.), *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' BdV, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, internationale Rahmenbedingungen* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995); Heinrich Potthoff, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-FDP-Koalition (Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," in: *Deutscher Bundestag*(Hrsg.), op.cit..

너 뛰게될 경우, 제도상의 취약성, 행위자의 사고와 행위 불안정성 때문에 상당한 정도의 혼란이 초래될 것이다.

나. 북한 변화의 4단계

북한의 경제체제의 변화는 보수적 부분개혁체제(현재 I 단계)→전향적 부분개혁 체제(2단계)→사회주의 상품경제(3단계)→사회주의 시장경제(4 단계) 등의 단계를 밟아 갈 것으로 예상된다. 경험적으로 볼 때, 경제체제가 변화함에 따라 정치체제도 변화할 수밖에 없는데, 위의 I, II단계에서는 경성 공산주의적 권위주의 체제가, IV단계에서는 연성 공산주의적 권위주의 체제가 성립할 것으로 전망된다. 이를 정리해 북한의 변화는 1 단계에서, 경제정책 노선에 변화가 있을 것(경제제일주의 및 민생 중시 노선 추구, 이미 나타나고 있는 것으로 판단)이며, 2단계에서 부분개혁체제를 유지하지만, 보다 전향적으로 운영되어, 보다 분권적이며 채산성 중시 요소가 강화될 것(앞으로 4-5년 이상)이다. 3단계에서는 경제 안정, 주변 국가로부터의 위협 현저 완화시에는 “사회주의 상품경제”식 개혁이 가능할 것이다. 4단계에서는 주변국가와의 정상적 관계 수립이 가능해지고, 경제는 안정과 성장을 지속할 경우 중국식 사회주의 시장경제 진입이 가능해 질 것이다. 이를 보다 구체적으로 설명하면, 아래와 같다.

<표 IV-1> 북한 변화의 4단계 모델

| 단 계 | 1단계 | 2단계 | 3단계 | 4단계 |
|------------|---------------------|----------------|----------------------|----------------|
| 시 기 | 현 재 | | | |
| 경 제 | 보수적 부분개혁체제 | 전향적 부분개혁체제 | 사회주의 상품경제 | 사회주의 시장경제 |
| 정 치 | 경성·공산· 권위주의 | 경성·공산· 권위주의 | 과도단계 | 연성·공산· 권위주의 |
| 사 회 | 이차사회 부재 | 이차사회 맹아와 억압 | 이차사회 등장 | 이차사회 성숙 |
| 외 부 환 경 | 정치적 긴장완화/교류협력 심화 | | 군사적 긴장완화 /냉전구조 해체 | |

다. 단계별 추진 가능 목표

(1) I 단계에서 II 단계로의 진행

I 단계, 즉 보수적 부분개혁체제+경성 공산주의적 권위주의는 북한의 현재 상황을 의미하며, 이를 전향적 부분개혁체제+경성 공산주의적 권위주의로 변화시키는 것이 목표이다. I 단계에서 II 단계로의 변화는 중국 개혁의 1978-1984년 수준에 해당하는 것이다. 이 단계에서는 북한의 현존 경제체제의 기본틀과 정치상황을 크게 변경시키지 않은 채로, 경제분야의 효율성을 높이기 위한 개혁이 추진되는 단계이다. 따라서 이 단계에서는 남북관계 개선, 북한의 미국과 일본관계의 개선을 통해, 북한의 대외적 긴장완화를 추진하고, 서방 국가와의 경제 협력 가능성을 모색하는 정도의 정책을 추진해야한다. 북한의 현 김정일 체제는 그대로 유지될 것이기 때문에, 김정일 체제의 현상을 인정하면서 북한을 대화와 협력의 파트너로서 상대해야한다. 이 단계에서는 남북경제협력의 제도적 기반을 마련하고 수익성있는 사업을 발굴하기 위해서 노력해야한다. 이 단계에서 북한 내부 경제의 시장경제제도의 도입에 대한 직접적 요구를 하지 않지만, 북한측이 실제 경험을 통해 시장제도 (부분적) 도입의 필요성을 느끼게 해야 한다.

(2) II 단계에서 III 단계로의 진입

II 단계에서 III 단계로의 진입은, 북한의 개혁·개방이 본격화되며, 시장경제제도 도입, 대외개방에 대한 내부적 금기가 크게 약화된 것으로 볼 수 있다. 이 경우에는 북측의 남측에 대한 적대감이 크게 완화되며, 실질적으로 남북한 사이의 화해와 협력, 특히 남북경협은 본격화될 것이다. 남측은 서방 국가의 자본 및 국제기구와 협력하여 북한 경제를 재건하고 북한 경제의 시장경제 적용도를 높이기 위한 본격적 투자활동과 교육사업을 전개할 수 있게된다.

(3) III단계에서 IV단계로의 진입

이는 북한 사회주의 경제체제가 본격적으로 시장경제로의 전환을 시작하는 상황이라 평가할 수 있다. 이 단계에 진입하게 되면, 이미 남북한 사이의 경제협력과 인적교류가 상당한 정도로 진행되며, 북한 경제는 서방경제와의 협력 사업을 본격적으로 수행할 수 있을 것이다. 이 단계에서 한국은 북한 체제의 전반적 분야를 한국형으로 바꾸는 사업을 본격적으로 진행할 수 있을 것이다.

V. 남북연합 형성 조건 및 실천 방안

1. 국가연합 및 연방국가

남북연합은 국가연합 형태의 통합론에 기반하고 있다. 국가통합은 대개 국가간의 합의에 의한 횡적 결합에 의해 달성된다. 국가통합은 크게 국가연합 형태와 연방국가로 구분할 수 있다. 특히 국가연합 형태는 역사적으로 흔히 발견되는 일반적인 유형이 아니지만 20세기 중반이래 유럽 지역에서 전쟁 억지와 공동번영의 기반을 마련해야 한다는 취지아래 유럽 각국의 통합이 추진되면서 국가연합 형태의 국가통합 이론이 크게 주목받게 되었다.

국가연합 형태의 유럽통합을 설명하는 데에는 지금까지 기능주의, 신기능주의, 커뮤니케이션 이론 등 다양한 통합이론이 제시되었다. 이러한 통합이론은 평화적 방법에 의해서 복수의 국가들이 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정을 설명하는 이론으로, 남북관계에서 남북한 사회문화공동체, 경제공동체, 정치공동체 등의 남북통합의 이론적 접근법으로 활용되어왔다.

국가통합의 방식으로 연방제는 1960년대이래 북한이 계속 주장해온 통합방식이라면, 국가연합 방식의 통합론인 남북연합은 1989년 남한이 ‘한민족공동체 통일방안’을 제시한 이래 남한측 통일방안의 뼈대가 되어왔다. 이러한 남북한의 각각의 통일방안인 연방제와 남북연합제가 남북정상회담의 공동성명(2000년 6월 15일)에 나란히 반영된다으로써 새로운 관심사로 부각되었다. 이러한 배경을 전제로 이 장에서는 먼저 국가연합과 연방국가의 내용과 역사적 사례를 검토하면서 접근하고자 한다.

가. 국가연합(Confederation)

국가연합은 복수의 국가들이 방위나 상호협조 등 공통의 목적을 위하여 조약에 따라 결합한 형태로서, 국제법상 대외적 권한은 국가연합의 구성

국이 보유하며 중앙조직은 예외적으로 조약으로 인정한 범위 내에서만 외교능력을 가진다. 따라서 구성국들은 행정권과 군대를 보유하며 대내외적 독립성을 유지한다. 즉, 구성국의 자율성을 인정하면서 국민들의 다양성을 통합한다. 이러한 국가연합은 헌법이나 법에 의해 중앙정부와 지역정부를 동시에 인정하고 있지만 주권은 지역정부에 있기 때문에 모든 결정은 지역정부의 허가를 받지 않으면 통과되지 않는 체제이다.⁷⁷⁾

국가연합은 중앙조직을 가지나 구성국을 규율하는 헌법이나 새로운 중앙정부를 창설하지 않으며 구성국의 대표로 구성되는 연합의회를 가진다. 연합의회는 구성국과 독립된 중앙정부의 기관이 아니며, 입법권이나 재정권을 갖지 않으며, 그 의결사항은 구성국을 법적으로 구속하지 못한다.

국가연합을 성립시키기 위해서는 구성국들의 ① 군사적 불안감의 해소와 군사관계 제고, ② 외국세력으로부터의 정치적 독립 욕구, ③ 경제적 이익의 희망, ④ 약간의 선행된 정치적 교섭, ⑤ 지리적 인접성, ⑥ 인종, 언어, 문화 등의 유사성, ⑦ 의사소통 범위의 증대 등 통합의 동인이 작용해야 한다. 연방국가는 안정성을 가진 영구적 결합으로 진정한 국가이지만, 국가연합은 안정성을 결여된 잠정적 결합으로서 진정한 국가가 아니다.

역사상 국가연합은 대부분 단명하였으며, 중앙조직의 권한이 강화되다에 따라 연방국가의 형태로 발전하는 경우가 많았다. 1781년~1789년 미국, 1815년~1866년 독일연방, 1815년~1848년의 스위스는 연방으로 전환되었다. 20세기에 들어와 1958년 이집트·시리아·예멘이 형성한 통일아랍공화국은 3년후 해체되고 말았다. 현재 유럽연합은 국가연합적 성격을 띄고 연방국가를 목표로 통합을 수준을 높이고 있다.

나. 연방국가(Federation)

통합에 대한 연방주의적 사고는 오래된 것으로, 연방주의 Federalism 는 ‘주의’ ism 의 의미를 지닌 하나의 이데올로기적 속성을 한다축하고

77) 이용희, “근대 유럽 국가연합의 기본성격” 「미래의 세계정치」 (민음사, 1994), p. 57.

있다. 즉, 제도적 측면보다는 하나의 이데올로기 또는 하나의 설(說)로 쓰이고 있다. 고전적 연방주의 이론은 새로운 공동체를 형성하기 위한 헌법작성과 연방정부와 지방정부간의 권력배분 문제, 의회구성 문제 등 정치제도 구성에 특별한 관심을 가진다. 독립된 주권국가 사이에 국제정치 문제로 취급되어오던 요인들이, 헌법의회 소집 등 정치적 타결을 통하여 개별국가의 주권을 제한한다으로써 급속히 국내정치 문제로 환원되는 특징이 있다. 연방주의 이론의 핵심은 무정부 상태인 국제정치체제에 국가간의 권력투쟁을 통제할 수 있는 초국가적 중앙정부를 설립하여 평화와 안전을 보장해야 한다는 데에 있다. 통합이론에서 연방주의는 국가연합의 발전적 단계에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

연방관계는 국민, 중앙(연방)정부와 각 구성국(지방정부)들에 관련된 지속적인 일원적 계약을 토대로 이루어지며, 이 계약은 권력의 분산 및 공유를 규정하고 있는 성문헌법 형태로 구체화된다. 1789년 이후의 미국, 1848년 이후 스위스, 1918~1991년 소련, 1949년 이후 인도 등의 정치체제 형태를 들 수 있다. 연방의 중앙정부와 지방정부들은 각각 별개의 입법·행정 기관을 포함다한 독립적인 통치기구를 구성하며, 헌법의 범위 내에서 각기 통치기구를 수정할 수 있는 권한을 가진다. 소련은 중앙정부가 지방정부를 완전히 통제한 예외적인 사례이다. 대부분 연방국가에서 국방·외교정책은 연방정부에 의해 수립·시행되며, 지방정부는 극히 제한된 범위내에서 예외적으로 국제법상 능력이 인정된다. 연방정부만이 전쟁선포권을 가지며, 정치·군사적 문제와 관련된 국제협약을 체결할 수 있다.⁷⁸⁾

연방 구성국의 시민은 연방의 시민으로서 공통의 국적을 가지며, 연방정부의 권력은 구성국의 시민에게 직접적인 영향을 미친다. 구성국 상호간의 무력충돌은 내전이 되며 국가간 전쟁으로 취급되지 않는다. 연방제가 바람직한 형태로 기능하기 위해서는 주민들이 상호협조하고 자제하는 정치적 전통이 정착되어야 하며, 연방을 구성하고 있는 각 지방정부간에 동질감과 일체감이 형성되어야 한다. 특히 인구나 부의 평등, 지리·문화

78) 민족통일연구원, 「제2차대전후 신생국가의 연방제도 운영사례」(민족통일연구원, 1991.6), 참조.

적 공통성 등은 연방 형성의 중요한 요소이다. 연방제를 채택한 서구 선진국들은 대체로 안정되고 지속적인 정치체제를 유지해온 것으로 평가받고 있으나 인도, 말레이시아, 나이지리아 같은 신생연방국가들은 국민적 일체감의 결여로 연방제를 위협하는 분열의 경험이 있다. 1860년~1861년 미국의 경우과 같이 남북 11개 주가 노예제도 문제로 연방에서 탈퇴하여 내전을 겪은 사례도 있다.

2. 국가연합 형태의 통합사례

가. 유럽연합(EU)

(1) 유럽공동체(European Community)의 형성⁷⁹⁾

유럽통합은 유럽합중국의 이념에서 배태되었다. 유럽통합의 기원은 1951년 유럽지역의 6개국(서독·프랑스·이탈리아·네덜란드·벨기에·룩셈부르크)이 창설한 유럽석탄·철강공동체(ECSC)로서, 동 체제가 형성되자 유럽합중국 수립을 주장하는 연방주의자들은 유럽정치공동체 설립을 추진하였고, 이에 ECSC 6개국은 1952년 「유럽방위공동체」 조약에 조인하였다. 그러나 정치공동체의 핵심인 유럽군대의 설립에 대해 프랑스 의회가 국가주권 침해를 이유로 비준을 거부하자, 유럽통합을 위한 연방주의적 방안은 좌절되었다. 그후 연방주의자들은 유럽에서 정치통합을 실현하기 위한 여건이 성숙되지 않았다고 판단하고, 통합의 방법을 신기능주의 접근법으로 선회하여 경제부문의 통합부터 추진하게 되었다.

1957년 6개국 외상들은 「로마조약」을 체결하여 유럽경제공동체(EEC)를 창설하고, 동시에 핵에너지의 공동개발·공동사용을 목표로 유럽원자력공동체(EURATOM)를 설립하였고, EEC는 상품이동의 자유화 실현 기간을 12년으로 설정, 이 기간 동안 역내 관세의 완전철폐, 역외 공동관세를 채택, 비관세 장벽 중 수량제한의 철폐 등을 단계적으로 실시하기로

79) 법무부, 「유럽연합(EU)의 통합체제」(법무부, 2000.12), pp. 8~40.

하였다. 1967년 관세동맹이 완성단계에 이르자 EEC 회원국은 공동시장 형성을 촉진시키기 위해 EEC, ECSC, EURATOM을 하나의 기구로 통합하여 유럽공동체(EC)를 발족시켰고, 그때까지 독자적으로 운영되었던 집행위원회, 각료이사회, 유럽의회 및 재판소 등의 기구를 단일화하였다. 1973년 석유과동으로 인해 회원국들간에 경제적 이해대립을 겪게 되자 EC는 유럽통합에 새로운 활력을 부여하기 위해 1975년부터 정상회담을 유럽이사회라는 명칭으로 상설기구화하였다.

(2) 유럽공동체 기구

유럽공동체는 집행위원회, 유럽이사회, 각료이사회, 유럽의회, 유럽재판소 등 5개의 상설기구를 구성하게 되었다. ① 집행위원회는 회원국 정부의 합의에 따라 이다가 4년(연이다가능)으로 이다명된 17명의 위원으로 구성되며, 위원들은 개별 국가가 아닌 전체로서의 유럽이익을 위해 일한다. 공동체의 정책과 입법에 관해 제안하고 회원국들의 유럽공동체법 준수를 감독하며 유럽이사회 의 결정을 집행한다. ②유럽이사회는 국가 및 정부수반들이 외상을 동반하여 모이는데 집행위원회 의장도 참석하여 전체 구성원은 13명이다. 6개월마다 개최하여 유럽공동체의 기본지침을 결의한다. ③ 각료이사회는 일반이사회와 전문이사회로 구분되는데, 일반이사회는 회원국 외상들로 구성되고 전문이사회는 관계분야 각료들이 모이다이다. 각료이사회 의장은 6개월씩 각 회원국이 돌아가면서 담당한다. 유럽공동체 전반에 걸친 구조적 문제들을 논의하고 집행위원회가 제안한 안건을 결정하며, 의결은 대체로 가중비례제(weighted voting)를 따르는데 예외로서 위생, 환경, 세금 등 특정사항은 만장일치제를 택한다. ④ 유럽의회는 1979년 직접선거 전까지는 각 회원국 의회에서 지명한 의원들로 구성되었으나 현재는 5년 이다기로 각 회원국에서 직접 선출된 518명의 의원으로 구성된다. 유럽의회의 교섭단체는 국가 단위가 아닌 범유럽 정당별로 구성되며, 표결은 절대 다수, 즉 260표의 다수결로 결정한다. 입법권은 극히 미약한 반면 유럽공동체 예산의 준비 및 채택, 각료이사회와 집행위원회에 대한 자문 및 감독 기능 수행한다. ⑤ 유럽재판소는

6년 이다기의 13명의 재판관과 6명의 법률고문으로 구성된다. 유럽공동체 입법안의 합법성 여부, 공동체 법안과 회원국 법안간의 충돌문제 등을 해결하는 역할 수행하며, 법정의 결정은 주로 다수결원칙을 따르는데 일단 결정된 사항은 그대로 시행되며 재심의를 허용하지 않는다.

유럽공동체의 각 기구의 권한은 시간이 흐름에 따라 강화되어 왔으나 회원국 정부를 대표하는 유럽이사회와 각료이사회가 초국가적 제도인 집행위원회나 유럽의회보다 더욱 강력한 힘을 행사한다. 현실적으로 유럽공동체는 독일, 프랑스, 영국 등 주요 국가간 협상이 공동체의 정책결정과 정에서 가장 중요한 변수로 작용하고 있다.

(3) 통합의 심화

1978년 기존의 통화체제를 개선한 유럽통화제도(EMS)를 설립하기 위해 정상회담을 개최하고, 영국이 참여를 거부한 상태에서 EC 8개국은 정치적 타협에 의해 1979년 1월 1일부터 EMS를 출범시켰다. EMS가 집행위원회의 결정이 아닌 각국 정상간의 정치적 타협에 의해 설립되었다는 사실은 관세동맹 이상의 경제통합은 경제·기술 협력보다는 정치적 의지와 결단이 더욱 중요하다는 입증한다. 1981년 그리스, 1986년 스페인과 포르투갈이 가입한다으로써 EC 회원국은 12개 국가로 늘어났으나, EC가 확대되면서 회원국간의 경제적 불균형과 사회적 이질감이 더욱 커지게 되었다.

EC 회원국들은 경제통합을 보다 적극적으로 추진하는 한편, 유럽국가들의 균형 있는 발전을 위해서는 공동체의 정책결정권한과 회원국간의 정치적 협력을 강화하여야 한다는 인식을 공유하게 되면서, 이러한 상황에 대한 인식과 시장통합에 대한 법적·제도적 장치를 마련할 필요성 때문에 EC 회원국은 1987년 7월 로마조약을 개정한 단일유럽협정(Single European Act)을 체결하게 되었다. 공동시장 완성 시한을 1992년까지로 규정하고, 이를 달성하기 위한 구체적인 전략 제시하는 한편, 유럽이사회를 정식 법적 기관으로 명문화하고 EC 영역 밖에서 추진되어 오던 정치·외교분야의 협력을 유럽정치협력(EPC)이라는 법적 기구로 제도화

하였다.

유럽공동시장이 완성되어 가는 한편, 동서독이 통일되고 동구사회주의권이 해체되면서 EC 정상들은 1991년 12월 마스트리히트(Maastricht) 회담에서 유럽의 정치통합을 촉진하기 위해 유럽동맹조약(일명 『마스트리히트조약』, 1993.11.1 발효)을 체결하였다. 동 조약은 단일유럽협정에 이어 두 번째로 로마조약을 수정한 것으로 2000년까지 유럽합중국을 건설한다는 목표 하에 EC가 취해야 할 기본적인 사항들을 명시하고 있다. 통화 단일화 및 유럽 중앙은행 창설을 3단계로 추진할 것을 규정한 『경제·통화동맹』과 유럽의회 권한 강화 및 공동 외교·안보정책 수립 등을 골자로 하는 『정치동맹』으로 발전되었다. 마스트리히트조약에 따라 1999년 1년 1월 유럽 단일통화인 유로화가 출범하게 되었으며, 동 조약이 순조롭게 이행되면 유럽인들은 21세기 초에 경제통합은 물론 정치적 통합까지 이룩할 수 있을 것으로 기대된다. 2001년 현재 유럽연합(European Union)은 15개국의 가입국으로 구성되어 있다.

나. 통일아랍공화국

이집트의 나세르(Gamal Abdul Nasser)는 군사쿠데타를 통해 공화국을 수립하고(1952.7.23), 사회적 지지기반을 강화하기 위해 1956년 국민연맹이라는 범국민적 단일정당의 성격을 지닌 정치기구를 설립하였다. 나세르는 국민연맹을 설립한 후 권위주의적으로 통치하였지만, 아랍인들은 그의 개혁 지향적인 정치이념, 즉 사회주의, 비동맹주의, 아랍주의를 적극 지지하였다.

시리아는 프랑스 식민통치에서 독립(1946.4.17)한 이래 사회집단세력이 강력한 반면에 정부는 취약한 상태에 놓여 있었던 바, 이스라엘과 전쟁으로부터 시리아인들은 안보와 경제적 발전을 위해서 다른 아랍국가들과의 통합이 필수적이라는 생각을 절감하게 되었다. 시리아에서 1954년 군부독재정권이 붕괴되고 헌법체제가 복귀되자 중산층의 지지를 받고 등장한 바아스당(Baath: 아랍부흥단)은 군부의 지원을 받아 시리아 정국을 주도하게 되었다. 바아스당은 대학교육을 받은 지식인들이 주축이 되

어 형성된 정당으로서 아랍통합, 사회주의, 민주주의를 정치이념으로 내세웠다. 바이스당과 군부는 1955년 이스라엘과 또 한차례의 무력충돌을 겪은 후 이집트와 긴밀한 협력관계를 형성하였으며, 1956년 수에즈운하 문제로 이스라엘과 전쟁이 재발하자 시리아와 이집트군은 연합사령부를 설치하였다. 이같이 양국의 지도층이 긴밀한 협력체제를 구축한 가운데 아랍민족주의 운동의 지도자로서 나세르의 위상이 더욱 높아지자 시리아인들은 이집트와 통합을 서두르게 되었다.

시리아와 이집트가 경제통합조약을 체결한 후(1957년), 바이스당은 나세르와 정치적 통합을 위한 협상을 시작하였다. 당시 시리아의 국내 상황은 다당제 하에서 지주, 상인, 종교집단, 부족세력, 노동조합 등이 각기 정치활동을 전개하여 분열적인 양상을 보이는 가운데 공산당이 세력을 확장해 나가고 있었다. 바이스당과 군부는 이집트와의 통합이 그들의 정치적 이상을 실현할 수 있는 계기를 마련해줄 뿐만 아니라 정치적 입지를 강화하는데도 도움이 될 것으로 판단하였다. 그리고 시리아 국민들도 대부분 아랍통합을 아랍민족의 과제로 생각하고 있었기 때문에 바이스당의 통합노력을 적극 지지하였다. 일부 중산층 보수주의자들은 나세르의 사회주의정책에 대해 우려하였지만 공산당에 의해 국가권력이 장악되는 것보다 이집트와 통합을 달성하는 것이 바람직하다고 생각하였다.

바이스당은 이집트와의 통합을 서둘렀지만 통일국가의 형태로는 입헌대의제도를 유지하는 연방제를 주장하였으며, 느슨한 연방제 하에서 국방과 외교문제는 이집트와 시리아가 공동으로 결정하지만 다른 문제들에 관해서는 독자적인 결정권을 갖기를 바랐다. 그러나 나세르는 이집트와 시리아가 정치통합을 달성하기에는 아직 정치·경제·사회적 여건이 성숙하지 않았다고 판단하고, 시리아인들의 요구에 즉각 동의하지 않았다. 이에 시리아가 모든 정당을 해체하고 통합국가는 연방국가가 아닌 단일국가가 되어야 한다는 조건을 내세웠으나, 나세르는 자신의 요구조건이 시리아인들에 의해 전면 수용되자 통합에 합의하였다.

이집트의 나세르 대통령과 시리아의 쿠와틀리 수상은 이집트의 수도 카이로에서 정상회담을 개최하고, 양국이 통일이랍공화국이라는 명칭하에 하나의 국가로 결합할 것을 공식 선언하였다(1958.2.1). 통합후 시리아

는 국가명칭을 상실하고 통일아랍공화국의 북부지역으로 불리게 되었지만 대부분 시리아인들은 통합을 열렬히 지지하였다. 그러나 사실 양국 통합은 나세르가 우려한 대로 통합조건이 성숙되지 않은 상태에서 급속히 결속된 것이었다.

통일아랍공화국의 초대 대통령으로 나세르가 이다명되었고, 부통령 4명 중 2명은 시리아인이 이다명되었다. 국회의원의 상당수는 전 시리아의원으로 충원되었고 시리아지역 집행위원회 위원직은 바이스당 당원이 대부분 차지하였다. 이집트 관료와 장교들을 시리아에 배치하고, 시리아 관료와 장교들을 이집트에 배치하는 등 상호 인사교류를 실시하였다. 그러나 정치통합은 이집트의 정치체제를 시리아에 이식시키는 형태로 진행되었으며, 정책결정 권한은 나세르를 중심으로 한 소수의 이집트인들이 독점한 형태였다.

통일국가의 권력개편이 완료된 1958년 후반기부터 시리아지역에서 토지개혁 등 사회개혁 조치들이 실시되었으나, 통합 이후 발생한 문제점들에 대한 불만으로 시리아인들은 바이스당에 대한 지지를 점차 철회하였다. 1959년 7월 국민연맹 대의원선거에서 바이스당이 참패하자 나세르는 부통령을 비롯한 바이스당 원로들을 내각에서 해임하였으며, 바이스당과의 제휴를 종결지으면서 이집트 육군 원수 아미르를 시리아 총독으로 이다명하고 시리아를 직접통치하에 두었다. 통합 이후 시리아인들은 정치적 자유가 억압되고 생활수준이 저하되는 것을 느끼고 있었지만, 나세르는 통합을 혁명과 동일시하고 1960년 중반부터 시리아 경제를 사회주의화하기 위한 조치를 강화해 나갔다. 이에 시리아인들은 통합의 환상에서 깨어나기 시작하였던 바, 일부의 상인과 기업인들은 재산을 해외로 도피시키고, 일부는 지주층과 결합하여 나세르의 개혁에 대한 불만이 표출되기 시작하였다. 시리아인 관료와 장교들도 이집트인이 정부와 군의 요직을 차지하고 정책결정과정에서 자신들을 배제하자 통합에 대한 불만 토로하였다. 결국 대다수 시리아인들이 통합에 대해 회의를 느끼자, 시리아 장교들은 군사쿠데타를 단행하여(1961.9.28) 새로운 정부를 결성하고 시리아의 통일아랍공화국 탈퇴를 선언하였다. 이에 나세르는 무력으로 쿠데타 세력을 진압할 수도 있었으나, 유혈사태를 통하여 통합을 유지하는

것은 아랍통합의 장래를 위해 좋지 않다는 판단 하에 무력사용을 자제하고 새정부를 승인하였다. 통일아랍공화국이 해체된다에 따라 이집트인 장교, 교사, 관리들은 이집트로 복귀하고 시리아는 자율적인 시장경제체제를 회복하게 되었다.

이집트와 시리아의 통합이 무산된 이후 현재까지 시리아인들은 아랍통합의 정당성을 확고하게 믿고 있다. 다만, 대등한 위치에서의 결합은 계속 지지하지만 한쪽이 다른 한쪽을 군림하는 형태의 통합은 받아들일 수 없다는 태도로 불평등한 결합이 결렬 요인이었던 것이다.

다. 동서독의 국가연합 방식 통일 논의

(1) 통합과정

1989년 5월 헝가리 정부가 오스트리아와의 국경을 개방하자 동독 주민들이 오스트리아를 거쳐 서독으로 탈출하기 시작하고, 1989년 9월에는 동독의 재야단체들이 신포럼(Das Neue Forum)을 결성하고 개혁운동을 조직적으로 주도하였다. 1989년 10월 18일 에릭 호네커(Erich Honecker)가 사회주의통일당(동독 공산당)의 서기장 직위를 사이다하고 크렌츠가 새 서기장에 이다명되었다. 크렌츠 서기장은 점진적 개혁을 약속했으나, 동독 주민들은 급속한 민주화와 개혁을 더욱 거세게 촉구하고 나섰다. 이에 11월 7일 스토프(Wili Stoph) 수상이 자진 사퇴하고, 11월 8일에는 동독 공산당 정치국원 전원이 사이다하여 개혁파 인사들로 전면 개편되었다.

동독 인민의회는 개혁파의 기수로 알려진 한스 모드로우(Hans Modrow)는 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴 직후인 11월 13일 신이다 수상으로 선출되었다. 11월 17일 모드로우는 정부시정 연설에서 경제위기의 극복과 민주주의 개혁을 내각의 주요 이다무로 설정하고, 서독 정부에 대해서 「조약공동체(Vertragsgemeinschaft)」 형성을 제안하였다. 모드로우의 개혁조치와 「조약공동체」 제안에도 불구하고 동독인들의 반정부 시위는 계속된 반면, 동서독간 지방도시간, 주차원의 자매결

연 등 협력체제 구축 등의 동서독간의 접촉은 대단히 활발해졌다.

(2) 「조약공동체」 제안과 국가연합

이러한 상황 속에서 서독 콜(kohl) 수상은 11월 28일 연방하원에서 독일과 유럽의 분단극복을 위한 10개 방안을 발표하였다. 이 가운데 통일문제와 관련하여, 모드로우 수상이 제의한 「조약공동체」 개념을 받아들여 우선 경제·문화·교통·환경·과학·기술·보건 분야에서 공동위원회를 구성하여 협력을 강화하고, 더 나아가 국가연합이라는 과도기를 거친 후 연방국가로 통일하자는 단계적 통일방안 제시하였다. 12월 19일 콜과 모드로우는 드레스덴 회합에서 「조약공동체」 형성에 합의하고 1990년 5월에 조약을 정식으로 서명하기로 약속하였다.

다음해 1990년 2월 모드로우는 야당 지도자들을 내각에 받아들여 거국내각을 구성하고 독일 통일을 내각의 목표로 제시하였다. 그리고 모스크바를 방문하여 고르바초프와 회담을 가진 후, 국가연합이라는 중간단계를 거쳐 통일을 달성하는 4단계 통일방안을 제안하였다.⁸⁰⁾ 그러나 모드로우의 통일방안은 통일독일이 북대서양조약기구(NATO) 또는 바르샤바조약기구 등 어떠한 군사동맹기구에도 가입하지 않고 중립을 지켜야 한다는 의미에서 콜이 10개 방안에서 제시한 통일방안과 차이가 있었다.

1990년 3월 18일 동독 인민의회 선거를 전후하여 동서독 지역에서 부각된 통일관련 공약은 대략 두 가지로 요약된다. 하나는 기민당 중심의 조기통일론으로서 기본법 제23조에 따라 동독일 독일연방공화국에 가입하는 형식으로 통일하자는 방안이며, 다른 하나는 사민당 중심의 단계적 통일방안으로서 동독의 정치경제체제를 개혁한 후 기본법 제146조에 따라 새로운 헌법을 제정하여 통일하자는 방안으로 대별된다. 그러나 사민

80) 4단계 통일방안은 다음과 같다. 제1단계: 화폐·경제·교통·법률 분야의 상호 조정을 주요 내용으로 하는 국가연합 형태의 조약공동체 창설을 위한 우호선린조약 체결; 제2단계: 동서독 공동의회, 분야별 공동행정기구 등 공동위원회와 집행기구 설치를 통한 동서독 국가연합의 형성; 제3단계: 동서독 양국가의 주권을 국가연합 기구에 이양; 제4단계: 단일 헌법·의회·정부를 구성하여 연방국가 형태의 통일 달성으로 이루어져 있다.

당은 통일문제에 관하여 내부에서조차 의견 조율이 잘 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 동독 주민들의 정서가 조기통일 쪽으로 기울어짐에 따라 급속히 통일을 추진하는 방향으로 추진되었다.

라. 독립국가연합(CIS)

(1) 형성과정

소비에트사회주의연방공화국은 1990년 12월 31일 공식 해체되었다. 그러나 1991년 12월 8일 러시아, 우크라이나, 벨라루시 등 슬라브계 3개 공화국은 민스크 정상회담을 개최하여 독립국가연합(Commonwealth of the Independent States: CIS)의 창설에 관한 협약에 서명한다⁸¹⁾로서 새로운 전기를 마련하였다. 그후 1991년 12월 21일에는 11개국 정상들이 알마아타에서 독립국가연합의 출범에 관한 협정에 서명하였다.⁸¹⁾

알마아타 선언은 회원국의 공동활동은 동등한 자격을 가지며 평등의 원칙 하에 구성된 조정기구에서의 합의에 입각하여 실행, 전략적 군사력에 관한 통일된 명령체계 및 핵무기에 관한 단일한 통제 유지, 공동경제구역의 형성과 발전을 위한 협력에 충실할 것을 보증, 소연방의 국제조약 및 협약상의 의무의 이행 보장 등의 내용을 담고 있다. 이 선언과 동시에 서명된 독립국가연합의 조정기구에 관한 협약은 독립국가연합 최고기관으로서 국가원수회의와 행정수반회의를 창설한다고 규정하였다.

알마아타 선언 이후 독립국가연합 회원국들간에는 여러 가지 중요한 문제들에 대한 후속적 협약이 이루어졌던 바, 1991년 12월 30일 민스크 정상회담에서 군사력과 국경수비대에 관한 협약을 체결한다⁸²⁾으로써 독자적인 군사력을 창설할 권리를 갖게 되었고, 이와 동시에 체결된 전략군에 관한 협약은 핵무기의 획일적 통제 및 전략군 운영의 체계화 문제를 해결

81) 아제르바이잔, 아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등 8개국이 동참하였으며, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등 발트 3국 및 그루지야는 불참하였다(1993년 12월 그루지야가 가입하여 12개국으로 늘어남).

하였다. CIS 헌장(1993.1.22)은 CIS는 국가가 아니며, 회원국들이 독립적이고 동등한 권리를 가진 국제법상의 주체이다를 명시하였다.

(2) 독립국가연합 기구

독립국가연합의 주요 기구 가운데 국가원수회의는 독립국가연합의 최고 기관으로서 매년 2회 개최되어 원칙적인 문제들에 관하여 결정하며, 행정수반회의는 매년 4회 개최되어 경제사회 및 기타의 영역에서 회원국 집행기관의 공동활동을 조정한다. 그리고 양 기구 외에 외무장관회의, 조정 및 자문위원회, 국방장관회의 등이 구성되어 있다.

외무장관회의는 회원국의 대외정책을 국가원수회의 및 행정수반회의의 결정에 의거하여 조정하는 이다무를 담당하며, 조정 및 자문위원회는 모든 회원국들의 전권을 위임받은 2인의 상이다대표 및 국가원수회의에 의하여 이다명된 위원회(본부 민스크)의 조정관으로 구성되며, 그 조정관은 각 기관들의 업무 장악을 위해 설립된 서기국을 지도한다. 국방장관회의는 국가원수회의의 군사정책 자문기관이며, 연합군 최고사령부는 연합군 및 CIS내의 군감시단과 평화유지군을 지휘한다. 그 밖에도 CIS 헌장은 국경수비대지휘관회의, 독립국가연합의 경제법원, 인권위원회, 전문분야협력위원회 등을 규정하고 있다.

(3) 통합의 심화

독립국가연합 회원국 중 러시아, 벨라루시, 아제르바이잔, 아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 9개국은 1993년 9월 24일 모스크바에서 경제동맹을 위한 조약을 체결하였다. 이 조약은 상품·용역·노동력·자본의 자유로운 교역에 기초한 단일한 경제공동체 건설의 필요성을 강조하였으며, 조약 체결에 의해 경제영역에서의 독립국가연합 회원국들간의 협력관계는 새로운 질적 변화 초래하게 되었다. 이를 계기로 독립국가연합은 통합의 심화를 저해하는 많은 요인들이 있지만, 상호 협력관계를 지속적으로 확대해 나가는 가운데, 특히 경제와

안보 영역에서 공동체로서의 기능을 추구해 나갈 것으로 전망된다.

마. 통합사례의 시사점

유럽공동체는 몇백 년 동안 종교 및 문화공동체로서의 유대의식을 가지고 있었고, 지역적으로 한 지역을 묶을 수 있는 유리한 조건이 전제되어 있었다. 유럽통합 사례는 경제영역부터 점진적 통합이 바람직하다는 것을 보여주고 있지만, 순수한 경제·기술적 영역만의 협력에 의해서는 정치통합은 물론 경제통합도 심화시켜 나가기 어렵다는 점을 예시하고 있다. 유럽의 경우 기능적 과급효과는 제한된 부문에서만 발생하였다.

유럽통합 사례는 경제불황이 시작되면 회원국들이 자국의 단기적인 이익에 몰두하게 되어 공동정책에 대한 합의점 도출은 쉽지 않았다. 그럼에도 오늘날 국가연합 방식인 유럽연합(EU)의 성공적인 통합은 기능적 접근과는 다른, 회원국들의 정치적 타협에 의해서 결정되었다는 사실을 주지할 필요가 있다.

통일아랍공화국의 경험은 사회적 이질성이 해소되지 않은 상태에서는 정치적 타결로 통일을 달성하더라도 쉽게 재 분열될 수 있다는 점을 보여주는 좋은 사례가 아닐 수 없다. 경제적 자원과 같은 체제유지 수단이 결핍되거나, 통합방식과 통일국가상에 대한 민족적 합의를 도출하지 못할 경우 연합체제는 언제라도 해체될 수 있다는 점을 시사해 준다. 또한 연합 상황에서 구성국간의 상대적 위상에서 현격한 차이를 극복하지 못할 경우, 초기의 통합의지를 내적 통합으로 발전시키기 어려우며 오히려 분열의 요인이 된다.

동서독 통일과정에서 국가연합 방식에 관한 통일논의는 동독이 독자적으로 체제유지를 지속하기 어려운 상황에서 발생하였던 바, 북한이 정치·경제적 안정과 성장을 누리고 있을 경우보다는 정치·경제적 불안이 심화될 경우 체제연장의 수단으로써 남북연합 형성에 동의할 가능성이 있다는 점에서 연구의 가치가 크다. 그러나 동서독 주민들은 분단체제의 안정적 관리보다는 조기통일론을 선호하였다. 이로 미루어 보아, 남북간의 국가연합 형성을 추진하는 과정에서 북한의 상황과 그에 대한 남한 정부의 정

책의지 및 국민의 통합열망의 분출 수준이 주요한 변수가 될 수 있다는 것을 보여준다.

독립국가연합 형성은 오랜 기간동안 소비에트사회주의연방공화국 이라는 통합된 체제의 경험으로부터 비교적 수월하게 이루어질 수 있었다고 볼 수 있으나, 무엇보다도 구성국간의 경제적, 안보적 차원의 협력 필요성이 국가연합 형성의 촉진요인이었다. 따라서 남북간 경제적 상호의존성의 확대와 상호 위협축소를 통한 안보 위협감의 완화 필요성에 대한 인식을 일깨워준다.

독립국가연합의 기구의 구성은 남북연합 상태에서 남북평의회와 같은 대의기구의 형성보다는 남북정상회담 및 남북각료회의의 효율적 운영문제에 더욱 주력해야 한다는 점을 시사하고 있다. 특히 독립국가연합의 최우선적인 정책과제는 핵·미사일 등 대량살상 무기의 단일통제 및 비확산 보장이었다는 점에 관심을 기울여야 한다.

3. 남북연합 형성 조건 및 실천 방향

가. 남북연합 의의와 성격

(1) 남북연합의 의의

남북연합은 남과 북이 현존 상태 그대로 상이한 이념과 이질적인 정치·경제체제 및 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 형성하여, ‘분단 상황을 평화적으로 관리’하는 한편 ‘통합과정을 효율적으로 관리’해 나가는 제도적 장치를 의미한다. 이는 분단 구조의 영구화를 지향하는 선린우호 관계가 아니라 ‘통일지향적 특수관계’를 발전시켜 나가려는 노력의 소산으로, 남북연합은 남북교류·협력의 결과가 아니라, 민족적 합의와 남북당국의 정치적 결단의 결과이자 동시에 양자간 화해와 협력을 심화시키는 촉진제라 할 수 있다.

(2) 남북연합의 성격

남북연합은 남북한이 상호 대등한 관계에서 공동의 목적을 위해 협정 또는 조약에 의해 결합하여 대외적으로 독립성을 유지한다는 점에서 국가연합과 유사하다. 그러나 남북한간에는 상대방을 국내적 차원에서 한반도 전체를 독립적으로 대표하는 국가로 인정하지 않고, 남북연합이 국내법에 준하는 특수한 법적 유대를 가지고 정치적 통합을 지향한다는 점에서 일반적인 국가연합보다는 높은 수준이 통합을 기대할 수 있다.

남북연합의 성격에 대해 다양한 견해가 제시되고 있는데, ① 남북연합을 체제연합으로 해석하고 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장, ② 체제연합이라는 개념을 수용하지만 이를 국가연합과 동일시하거나, ③ 체제연합이라는 개념 자체를 회의적으로 보고 남북연합을 국가연합과 동일시하는 입장, 그리고 ④ 남북연합 자체를 회의적으로 보고 이에 대한 성격규정을 무의미한 것으로 간주하는 견해들이 있다.

실제로 남북연합의 성격을 규정짓기 어려운 점은 남북한 관계가 민족내부의 특수관계로 규정되어 있고, 남북연합 단계에서 남북한 지역의 통합수준이 계속 강화되는 방향으로 변해간다는 점에 있다. 예컨대 남북기본합의서는 “쌍방의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐” 한다고 명시한데에서도 잘 나타나 있다. 이런 점에서 남북연합은 일종의 국가연합의 성격을 지니고 출발하지만 이론적, 정태적인 국가연합의 개념 규정에 한정되지 않고 유럽공동체와 같이 부분적으로 연방적인 성격을 한때축한 상태에서 단일국가를 향해 변화해 가는 과정으로 이해할 수 있다.

남북연합의 이와 같은 특수한 성격을 고려하여, 남북연합을 남과 북의 두 체제간 연합으로 규정하고, 일반적인 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장을 택하는 것이 바람직하다. 그러나 이 경우에도 남북연합은 완전통일로 가는 과정에서의 일시적인 단계이며, 점차적으로 하나의 체제를 지향한다는 점을 명확히 해야 할 필요가 있다.

(3) 북연합의 위상

사례 연구에서 살펴 본 바와 같이 역사상 별도로 존재하였던 국가들간에 국가연합을 성공적으로 운영한 경우가 없는 바, 현실적으로 남북간의 갈등 수준이 매우 높다는 점에서 남북한 정치지도자간의 정치적 의지로써 남북연합을 구성할 가능성은 낮을 것으로 평가된다. 또한 통합이론적 측면에서 볼 때, 연합을 구성할 국가들의 정치지도자들의 의지로써 국가연합을 구성할 수는 있을 것이나, 동 이론도 동질적 요소를 가지고 있었던 유럽의 경우를 배경으로 하고 있는 점을 간과해서는 곤란하다.

남북연합 단계에 진입하기 위해서는 '최소한의 신뢰구축과 통일에의 의지가 전제되어야 한다'는 내용이 설정되어 있으나 다소 막연하다. 남북관계의 현실에 비추어볼 때, 남북간에 상당한 정도의 신뢰구축, 일정한 정도의 북한의 정책변화 가능성 등이 남북한 정치지도자의 정책의지를 뒷받침해주어야 한다. 이러한 점을 감안할 때, 남북연합은 남북한이 화해·협력의 발전으로 이룩된 상호신뢰와 상호 위협감의 축소를 가져오는 평화상태를 바탕으로 과도적 결합체제를 구성하여 남북한 정치·경제·사회·문화·안보 등 각 부문의 통합 과정을 안정적으로 관리하는 제도적 실체를 의미하는 것으로 보는 것이 바람직하다.

남북연합 하에서 남북한은 대외적으로 각자의 외교, 군사력을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 대내적으로는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계를 맺는다. 어느 면에서 남북연합 단계는 「남북기본합의서」의 내용을 제도적으로 이행·실천하는 단계라고도 할 수 있다. 특히 남북연합은 남북 상호간에 군사적 불안감이 상당한 정도로 완화되고, 남북관계에서 경제·사회·문화·정치 등 제 영역에서의 상호 이득에 대한 실질적인 기대가 충족될 수 있다는 신뢰가 어느 정도 조성된 상태라는 점에서 「남북기본합의서」의 이행이 어느정도 이루어진 상황을 전제하고 있다.

남북연합은 남북한이 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계가 된다는 점에서 국제법상의 국가 유형론에 나오는 국가연합이나 연방국가와는 그 성격을 달리한다. 「민족공동체 통일방안」에서는 남북연합을 영문으

로 The Korean Commonwealth로 표기하고 그 성격은 기능적 측면에서 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향하는 유럽공동체나 노르딕연합체와 유사한 것이라고 규정한 바 있다. 서로 다른 체제로 분리된 단일민족이 재결합을 모색하는 과정에서 형성하게 되는 결합형태는 일견 대내외적으로 모순되는 것 같은 이중적인 성격을 지닐 수밖에 없는 것이다. 그러나 상이한 이념과 체제로 분단된 단일민족이 잠정적 결합체를 형성하고 단계적으로 통일을 달성한 역사적 선례를 찾기 어렵기 때문에 남북연합의 위상 인식에 있어 혼란이 없지 않은 측면도 있다.

나. 남북연합 형성 조건

남북연합의 형성 조건은 남북한 공존체제가 유지되면서 남북한 상호 협력을 통해 북한이 보다 합리적인 상태로 체제를 전환시키면서 국제사회의 정상적인 일원으로 편입되어 나가는 과정 속에서 형성될 수 있을 것이다. 남북연합 형상을 위해서 다음과 같은 조건들을 살펴볼 수 있다.⁸²⁾

(1) 체제공존과 안전보장

체제안정에 대한 확신이 없으면 상대방과 협력관계에 이다하지 않는 것이 과거 냉전체제하 동서관계의 가장 큰 특징인 바, 남북연합을 구성하기 위한 남북대화가 활성화되기 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가져야 한다. 국제협력이론이 시사하는 바와 같이, 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성을 높다.

가장 선차적인 문제로 북·미관계의 개선이 요구된다. 북한과 미국 양자간 협상의 진전으로 북·미관계가 정상화를 향해 나아가고, 더불어 북·일관계도 점차 개선되는 방향으로 나아가야 한다. 한국은 이러한 북한의 대미·

82) 박영호·박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」(민족통일연구원, 1993); 김국신, 「남북연합 형성 및 운영방안연구」(민족통일연구원, 1994.11), pp. 51~59.

일 관계정상화 과정을 적극 지원한다으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려감을 불식시켜 나가야 한다. 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 안정감 회복은 대남관계에서의 정책변화를 억제하는 측면도 있으나, 남북간 경제·사회문화 협력관계의 확대와 북한의 미·일 및 여타 서방국가와의 거래관계 확대는 군사적 차원의 대남적대전략을 제한하는 요인이 되며, 따라서 조심스런 개방·개혁을 위한 다양한 차원의 남북대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다.

(2) 남북한 공동이익의 확대

협력이론에 따르면, 양자간 또는 다자간 거래관계에서 거래 참여국의 득실구조 변경, 즉 이익에 대한 인식 변화와 미래이익에 대한 기대의 확대는 협력의 가능성을 높여준다고 한다. 북한의 경우 체제생존과 안보에 대한 우려감을 해소하게 되면, 대외관계에서 자국의 득실구조에 대해 어느 정도 자신감을 회복하게 되고, 남한과의 거래관계를 통해 보다 많은 이익을 거둘 수 있다는 판단에서 남한과의 경제협력에 적극적으로 나설 수 있게 될 것이다. 그러나 남북한간의 경험은 북한 당국의 정책적 고려에 의해 통제를 받기 때문에 한 부문에서의 기능적 협력이 다른 부문으로 자동적으로 파급되는 효과 발생을 기대하기는 어렵다.

남북한이 화해·협력을 제도화하여 남북연합을 형성할 수 있는 기반구축의 과제는 지난하고 지루한 협상의 문제로 집약될 수 있으나, 남북한 거래관계의 확대가 북한측에 가져다 줄 수 있는 이익이 그에 수반되는 비용보다 훨씬 앞선다는 판단이 설 때, 기존의 남북관계를 변화시킬 수 정책을 선택할 것으로 기대된다. 따라서 남북한 협상을 통해 남북연합 단계에 진입하기 위한 합의점을 찾으려면 남북연합이라는 새로운 관계를 정립한다으로써 얻는 공동이익의 영역이 현상유지 상태로부터 얻는 이익보다 훨씬 더 크다는 것을 북한측이 인식할 수 있도록 해야 한다. 이러한 공동이익 영역의 확대는 남한측에도 보다 적극적인 대북정책을 추진할 수 있는 여건을 가져다준다.

(3) 남북한 상호인식의 변화와 동질성 증대

통합사례는, 앞에서 검토한 바와 같이, 이념적 갈등 해소 및 지도층의 가치관 공유없이 통합은 불가능하며, 최소한의 선결조건이 충족되어 통합에 합의하여도 이해대립이 발생하면 연합은 언제든지 해체될 가능성이 크다는 것을 보여준다.

남북한이 체제연합을 이루기 위해서는 먼저 양측의 지도층이 상대방을 동반자로 인식하여 협력관계를 이루는 것, 즉 상호작용 및 상응성의 가치에 대한 인식이 일정 수준 이상으로 형성되어야 한다. 말하자면 상응성의 가치에 대한 인식은 협력발생의 필수적인 조건이라 할 수 있다. 양측 지도부의 협력 필요성에 대한 공유된 인식의 확대와, 그에 따라 남북간 화해·협력이 심화되는 과정에서 북한 지도부와 주민들의 가치관과 신념체계가 개방사회와 다원주의의 사고체계 및 행동양식을 제한적이나마 수용하는 방향으로 점차 변화해야 할 것이다. 이처럼 상응성의 효력이 발생할 때 남북간 공동협력의 가능성을 증대시킬 수 있는 바, 남북연합 진입을 위해서는 쌍방의 체제, 가치관 및 신념체계 등에 대한 상호침투의 수준을 높여 나감으로써 남북한이 상대방의 행위가 협력행위인지 아닌지를 구별할 수 있는 능력이 쌓여져야 한다.

(4) 국제적 지지와 협력

적대적 쌍방간에 협력을 이루기 위해서는 국제제도의 활용이나 국제적 지지를 통한 직접적 당사자간의 적대적 관계를 완화시킬 필요가 있다. 국제적 지지의 확보는 당사자간의 행위양태에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 남북연합이 체제연합으로 유럽공동체나 노르딕연합체와 유사한 성격을 지닌다고 할 때, 남북간의 공동이익의 확대뿐만이 아니라 동북아의 평화와 번영에 이바지한다는 주변국의 이해가 있어야 할 것이므로 국제적 협력과 지지가 필요하다. 특히 남북연합 단계에 남북한은 일종의 관세동맹, 남북한 공동시장을 형성하여야 할 것이므로 주변국의 협조가 절실히 요구된다.

남북연합은 동북아지역 차원에서 군비통제 및 군축, 동북아안보협력체

제 형성 또는 그와 연관된 인식공동체의 형성, 정치적 다원주의 체제의 확산 등 동북아의 평화와 안정 및 다원주의체도의 발전에 기여하는 방향으로 발전될 수 있을 때 주변국의 지지를 확보할 수 있을 것이다.

4. 남북연합의 실천 방향

가. 남북연합의 임무

남북연합의 주된 이다무는 평화공존, 평화교류, 평화통일의 3대 행동강령을 실현하는 데에 있다. 평화공존은 남북한의 상호 인정에서부터 출발하여 체제공존을 도모하며, 정치적 신뢰구축을 통해 어떠한 경우라도 무력 대결이 일어나지 않도록 제도적이며 실질적 차원에서 평화장치를 마련한다는 뜻한다. 평화교류는 남북이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 교류·협력을 촉진시켜 상호이익의 증진과 민족동질성 회복에 전력을 다하고, 이를 통일을 향한 징검다리로서 승화시키는 것을 말한다. 평화통일은 통일의 기초가 마련되어 연방으로의 진입을 모색하게 될 때 어느 일방의 힘에 의하지 않고 대화와 협상을 통해 통일의 과정이 평화롭게 진행되어야 한다는 의미한다.

남북연합 단계는 통일을 준비해 가는 단계로, 무력에 의한 통일이나 적화 혁명 방식의 통일은 절대 용납될 수 없으며, 우세한 경제력을 이용한 일방적 흡수통일도 배제되어야 한다.

나. 남북연합 실천방향

남북연합은 남북한 주민들 자신이 실질적 관계개선과 궁극적인 통일을 지향하고, 이들의 뜻을 반영하여 남북 당국이 이를 위한 정치적 결단을 내릴 경우에 이루어질 수 있다. 남북한간 신뢰가 구축된 이후에야 남북연합이 가능하다는 입장과는 달리, '통일에 대한 적극적 의지' 표명의 측면에서 연방주의적 통합이론을 바탕으로 하는 기본적인 문제인식을 지닌 측면도 있다. 그러나 남북연합으로의 진입을 합의하기 위해서는 위에서 논

의된 남북연합의 기본요건이 일정한 정도로 마련되는 상황이 되고, 남북 당국간에 최소한의 정치적 신뢰(minimal political confidence)가 구축되어야 할 것이다.

특히 현실적 문제로서 북한의 핵·미사일을 포함다한 대량살상무기와 장거리미사일 개발의 포기와의 깊은 관련이 있는 바, 한반도 냉전구조 해체 과정의 맥락에서 남북한의 적극적·전향적인 노력과 주변국들의 긴밀한 협조가 필요하다. 이와 한단계 남북한이 선전 차원을 넘어서서 실질적인 남북한 군비통제와 군축문제가 논의되어야 할 것이다. 이와 더불어서 남북한간의 평화체제가 수립되는 과정에서 주한미군의 지위 문제에 대한 보다 전향적인 접근이 요구된다.

남북간 거래관계 및 상호작용이 제도화될 수 있도록 「남북기본합의서」 이행·실천을 통한 남북간 정치적 신뢰조성, 군사적 긴장완화 조치의 실행, 주변 4강의 남북한 교차 승인 등이 남북연합 형성을 촉진시키는 여건이 된다. 요컨대 남북연합으로 들어갈 것이냐, 들어간다면 언제 들어갈 것이냐 하는 문제는 전적으로 대내외적 환경요인과 남북한의 주민과 당국의 결단에 달려 있는 문제라 하겠다. 따라서 남북연합 형성 촉진 여건은 남북연합 진입에 반드시 필요한 전제조건은 아닐 수 있으나 남북연합 진입시기를 앞당기는 데 상당한 정도로 기여하는 충분조건이라고 할 수 있다. 이러한 조건에 대한 이해를 바탕으로 남북연합의 실천방향을 점검해 보자.

(1) 평화공존의 제도화

남북한 평화공존은 남북간에 통일을 지향하는 과정에서 무력분쟁 방지, 상호체제 인정, 내정불간섭, 비방·중상 중지 등을 제도화하면서도 분단 현상의 타파 즉 하나로의 통합을 목표로 하는 평화공존을 뜻하는 적극적인 의미를 가진다. 따라서 우선 무력대결의 위험을 완전 제거하기 위한 평화체제의 구축이 선행되어야 한다. 남북한간에 평화체제가 이루어 질 경우, 남북연합 하에서는 「남북기본합의서」에서 합의한 대로 남북간 화해공동위원회의 가동을 통하여 정치적 긴장완화문제를 협의·실천해 나간다.

평화공존의 제도화를 위해서는 평화교류의 확산이 중요하다. 이를 위해서는 남북정상회담의 정례화를 비롯한 남북 당국간 대화가 다양한 차원에서 개최되어야 하며, 국제적으로는 다자간 협조를 촉진하여 대내외적으로 평화교류를 확대, 남북한 평화공존을 지속적으로 유지하도록 해야 한다. 평화교류의 확산 방안으로 남북 당국간 및 민간차원의 거래·접촉·협력의 지속적인 증대 이외에, 언론·방송, 뼈라·포스터 등을 포함다한 출판물, 연극·영화 등 예술작품, 전화·통신·인터넷·편지, 확성기 방송, 군중집회 등 다양한 정보전달 및 접촉 수단들에 대한 남북간 상호 협력이 요구된다. 한편 남북연합 단계에서는 북한에서도 이데올로기의 영향력이 약화되고, 사회·문화구조가 제한적이거나 다원화되고 실용주의적 가치관이 형성되기 시작할 것이라는 전제에서 남북한 가치관의 상호침투력의 수준을 높여나가야 할 것이다.

(2) 경제교류협력의 심화

남북연합 단계에서 남북경제협력의 기본목표는 첫째, 민족경제공동체를 건설하여 통합의 기반을 조성하고, 둘째, 한반도 전체의 경제력 역량을 극대화한다으로써 항구적인 민족경제의 발전을 이룩하는데 있다. 이를 위한 경제분야의 4대 과제는 남북한 경제의 제도적 동질화, 남북한 산업구조 개편, 남북한 경제격차 해소, 그리고 산업분야별 협력 강화 등으로 설정할 수 있다.

남북연합 단계에서는 경제의 모든 분야에서 교류와 협력이 심화되어 나가야하지만, 특히 남북한 산업분야별 협력 강화방안이 제시되어야 한다. 이러한 산업분야별 협력은 제조업 분야, 농·수산업 분야, 통신분야, 교통분야, 에너지·지하자원 분야, 관광분야, 대외경협분야 등의 7대 분야를 중심으로 추진되는 것이 바람직하다. 대외경협의 경우, 필요시 남한 정부 보증으로 북한이 세계은행, 아시아개발은행 등으로부터 장기저리자금을 지원 받을 수 있도록 적극적으로 협력해야 할 것이다.

(3) 남북한 상호변화 추구

남북연합 단계에서 북한은 탈전체주의적 정책을 통하여 사회에 대한 획일적 통제를 부분적으로 완화하고 제한적 영역에서의 최소한의 자율화가 허용될 것으로 기대된다. 그러나 남북연합 상황에서의 사회·문화적 차원의 1차적인 목적은 남북주민간의 상호 교호성을 높이는 것이 되어야 할 것인바, 지속적으로 남아 있을 냉전적 의식과 행태를 탈냉전적 의식과 행태로 변화시켜는 데 주력할 필요가 있다. 남한 사회 내부에서 북한에 대한 적대의식에 기반한 냉전문화·냉전의식·냉전관행 등의 ‘냉전벨트’를 해체되어야 하며, 북한은 적화 망상의 비현실성과 좌익 맹동주의에 입각한 대남정책의 시대착오성을 철저히 인식해야 한다.

냉전의식의 해소는 우선 남한사회내에서 다양한 이념적 가치체계를 허용하는 법·제도의 개선을 완성할 필요가 있으며, 민주주의의 원리 및 제도에 기반하여 남한 주민의 북한당국 및 주민과의 접촉 및 교류의 수준을 획기적으로 완화해야 한다. 이념적으로 진보정당 및 진보적 단체의 자유로운 결성 및 집회의 허용 등을 통해 남한 사회내의 변화를 통하여 국제적 지지를 획득해 나가야 한다. 그런데 북한사회 내에서의 냉전의식 해소는 상당한 시차를 두고 진행될 것인바, 남북 주민 및 당국간 거래 및 협력관계의 확산과정에서 다원주의, 민주주의 사고체계 및 생활양식이 자연스럽게 전달·파급될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 남북한 사회·문화 교류·협력을 활성화시켜야 한다.

한편 남북연합의 정착과 통일협의로의 진전을 위해서는 남북한간 이질적 가치체계와 삶의 방식 등을 서로 이해하는 ‘공존의 논리와 윤리’의 확립이 필요한바, 동포애 및 민족적 일체감의 순수감정을 긍정적으로 발양하되, 서로 다른 신념, 가치체계, 라이프스타일 등의 차이를 민족문화의 다양성으로 소화시킬 수 있는 ‘다름과의 공존’ 논리를 확산시켜 나가는 동시에 북한 주민들과 더불어 한단계 생활하는 상황에 대비한 ‘공존의 윤리’를 배양해 나가야 한다.

또한 남북한의 사회·문화적 이질성 및 경제적 격차로 인한 괴리감을 해소시키며 사회·문화적 통합을 이룰 수 있도록 사회문화적 공통점 도출·강

조 및 차이점 상호이해 및 보완방안을 위한 교류·협치의 장을 조성하는 데에도 노력해야 한다. 남북간 동질성의 증대는 무엇보다도 남과 북의 체제, 이념, 인식, 가치관, 생활양식 등의 차이를 인정하는 데에 있다. 따라서 동질성 증대의 첩경은 우선 남한 사회 내에서 북한에 대한 이해가 획기적으로 증대되어, 이를 바탕으로 남한 주민이 다양한 접촉 및 교류의 채널을 통해 자발적인 대북 이해 및 북한 주민 설득이 유발되도록 해야 할 것이다.

(4) 대외관계: 국제환경 조성

남북연합 하에서 남북한은 각각 유엔의 회원국으로서 국제무대에서 독립적인 주권을 행사하고, 특히 외교·국방분야에서 별도의 독립된 외교행위를 수행하고 별도의 군사력을 계속 보유한다. 그러나 남북한은 국내에서의 공존 및 교류협력관계를 공고히 하기 위해서도 국제무대에서 상호간에 존중하고, 협력을 쌓는 행위를 전개해 나감으로써 협력을 제도화시키며, 평화통일에 유리한 환경을 조성하기 위하여 주변국들에 대한 외교적 노력을 강화해 나가야 한다.

국제사회에서 남북한 협력 방안으로는 외교협력 기반구축, 외교협력의 제도화, 그리고 공동외교의 시행을 추진해 나가야 한다. 첫째, 외교협력 기반구축으로는 북한의 대서방 외교지원, 북한의 국제기구 가입 지원, 제3세계 외교협력, 북한의 대외경제 진출 지원 등에 대한 협력이 필요하다. 둘째, 외교협력의 제도화를 위해서는 주유엔 남북한대사협의체 구성, 상주 공관 조정 및 업무 협조, 그리고 동북아 안보협력체 구성을 위한 협력이 기대된다. 셋째, 공동외교 시행을 위해서는 공동 외교기구 구성 및 외교정책 추진, 그리고 대외경제관계 부문에서의 협력 확산이 이루어져야 한다.

(5) 군비통제 및 군축

남북연합 단계에서는 군비통제와 관련하여 「남북기본합의서」의 불가

침분야 부속합의서 가운데 미합의 사항으로 남겨졌던 사항들인 군사분계선 일대의 무력증강금지, 상대방에 대한 정찰활동 금지, 상대방에 대한 영해·영공 봉쇄금지, 서울지역과 평양지역의 안전보장문제 등이 해결되어야 한다. 즉, 이 단계에서는 군비통제와 군축 문제가 적극적으로 다루어져야 하는 것이다.

우선 운용적 군비통제 문제를 협의해 나가야 한다. 여기에는 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용, 남북한 군사력의 배치제한지역 설정, 후방배치 장비 및 병력의 감축, 그리고 주한미군의 배치조정 문제 등의 과제가 제기된다. 그와 한단계 구조적 군비통제 방안에 대한 합의를 도출해야 한다. 여기엔 군비축소의 우선 순위와 기준에 대한 합의와, 무기감축, 그리고 궁극적으로 병력감축 문제를 협의해야 하는 과제가 제기된다.

5. 소결

국가통합이론의 측면에서 볼 때, 남북간에는 지리적 인접성, 인종·언어·문화의 공유성 등 남북연합의 형성을 촉진할 수 있는 요인들이 상존하고 있으나, 군사적 불안감의 해소, 경제적 이익의 희망, 정치적 교섭, 의사소통의 수준 등에 있어서는 통합의 동인이 매우 미약한 실정이다. 또한 국가연합 방식을 통한 통합 사례연구에서 살펴 본 바와 같이, 별개의 국가로 존재하였던 두 개의 국가가 하나의 틀 속으로 들어와 새로운 국가를 형성하는 것은 현실적으로 매우 어려운 작업이 아닐 수 없다.

따라서 남북연합의 형성은 본질적으로 북한의 전반적 국력의 신장, 체제의 안정성 확보, 지도부의 남북관계의 확대 필요성에 대한 인식 제고 등이 선행되어야 하며, 남북간의 거래관계가 확대된다으로써 남북의 정치지도자들의 통합으로의 진행 필요성에 대한 의지가 발휘될 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

남북연합은 사회·문화, 경제 등 비정치분야에서의 교류·협력 등과 병행하여 정치·군사분야에서의 신뢰구축, 거래관계의 확산, 상호 위협감축에 대한 필요성 증대 등 전 영역에 걸쳐 남북한 사이에 상호관계의 제도화에 대한 공통 인식이 증대하고 한반도에 평화구조가 정착되어야 실질적인 효

과를 거둘 수 있을 것이다. 사회·경제적 동질성의 증대는 남북연합을 형성하는데 있어서 필요조건은 될 수 있지만, 남북관계를 제도화하는데 충분조건은 아니다. 남북연합 과정은 한반도 냉전구조의 해체 구상에 입각한 정치·군사적 문제의 해결과 북한의 대주변국 관계의 정상화와 맞물려 나가야 할 것이다.

남북연합을 추진하기 위해서는 각 단계에서의 정책과제를 비교적 순차적으로, 그리고 제 영역의 문제들을 축차적인 방식으로 실천하되, 남북관계의 전 영역에 걸쳐 '평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계 개선'이라는 대북정책의 목표를 달성한다으로써 남북연합을 실현시키도록 노력해야 한다.

VI. 남북연합 형성을 위한 추진전략

1. 기본전략

가. 원칙

첫째, 남북연합의 수립은 7.4 남북공동성명에서 합의하고 남북기본합의서에서 재확인된 자주, 평화, 민주(민족대단결)의 원칙에 기초한다. 자주란, 외부세력의 간섭을 받지 않고 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 통일을 이룩한다는 것이다. 그러나 자주가 배타적인 자주를 의미하는 것은 아니다. 평화란, 통일이 전쟁이나 상대방을 전복하는 방식에 의해 이루어져서는 안되며, 반드시 평화적으로 이루어져야 한다는 것이다. 민주란, 통일이 민족구성원 모두의 자유와 권리에 기초한 민주적 방법으로 이루어져야 한다는 것을 말한다.

둘째, 남북연합의 수립을 위한 원칙을 새롭게 만드는 것은 원칙 그 자체에 대한 협의를 위해 새로운 협상이 필요하며 또한 협상 자체가 소모전이 될 수 있는 바, 기존의 원칙을 유지하면서 이의 해석에 대한 양측의 입장을 좁혀 나가는 것이 보다 현실적이고 실효성을 발휘할 수 있을 것이다. 이러한 기본원칙 하에서 정책 추진기조의 현실성, 실현가능성, 일관성, 상응성, 협상 가능성 등을 제고하는 것이 바람직하다. 다만, 북한측이 ‘민족대단결’을 고수하는 반면에, 우리측이 ‘민족대단결’ 대신에 ‘민주’를 통일 3원칙의 하나로 견지하고 있는 바, 이의 수정 여부에 대한 고려는 필요할 것이다.

나. 추진 기조

남북연합의 건설은 남북한 사이의 현안문제를 해결해가면서, 그 근원문제인 한반도 냉전구조를 해체한다으로써 남북기본합의서를 전면적으로 이행할 수 있는 상황이 마련되어야만 논의될 수 있는 바, 이러한 중·장기 전

략을 추진해나가는 데서 지켜져야할 원칙적 추진 기조는 다음과 같다.

첫째, 민족자결의 원칙이다. 한반도문제는 민족내부 문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있는데, 한반도 분반은 외세에 의해 강요 되었지만 통일은 우리 손으로 이루어야 한다. 미국이나 다른 나라가 평화를 유지해주고 통일이 될 때까지 우리가 추종하는 사고방식에서 벗어나 우리가 주도하여 이웃 강대국들의 지지와 협조를 얻어 평화를 유지하고 통일을 이루어야 한다. ‘민족 주체적’이라는 용어를 사용하는 경우, 남북 간 해석 및 입장에서의 차이가 나타날 수 있는 바, 국제사회에서 보편적으로 인정되고 있는 ‘민족자결’의 용어를 사용하는 것이 바람직하다.

둘째, 장기적 추진 원칙이다. 북한은 조기에 붕괴하지도 않을 것이며 상당히 장기간 남한에 대해 적대적인 자세를 유지하면서 존속할 것이다. 남북한의 전면적 화해와 협력, 나아가 남북연합의 실현은 북한이 제기하는 여러 현안 문제를 처리하면서 그 현안의 근원문제인 냉전구조를 장기적·거시적·전략적 차원에서 해결할 때만 이룩될 수 있을 것이다. 따라서 통일의 조기달성에 급급하지 말고 통일의 전제조건인 남북한간의 냉전구조 해체에 대한 우리의 자세를 천명한 후 북한과 주변 국가가 수용할 때까지 기다리며 일관성 있는 모습을 보여주도록 해야한다.

셋째, 포괄적 추진 원칙이다. 남북연합 수립의 전제조건인 한반도 냉전구조의 해체는 단순한 안보문제를 넘어서서, 정치·외교·경제·통상·사회·문화적 차원을 포괄하여야만 해결될 수 있다. 남북연합의 수립의 전제인 정전협정의 평화협정으로의 전환문제, 북·미관계 개선 및 교차 승인 문제, 대북 경제제재 해제 문제, 남북대화 재개 문제, 한반도 군축 및 비핵화문제, 남북 이산가족 문제, 적대적 갈등구조의 강화문제 등이 별개로 독립된 것이 아니라 서로 연관되어 있다.

넷째, 단계적 추진 원칙이다. 남북한간에는 오랜 역사 속에서 누적되어 온 깊은 불신과 복잡한 상호 갈등이 얽혀 있는 바, 이러한 문제는 점진적·단계적으로 해결되어야 한다. 남북연합 실현이라는 장기적·거시적 전략을 바탕으로 남북간 현안 해결과 근원문제 해결에서 포용정책의 일관성을 유지하며, 해결되어야 하는 세부과제들을 단기적 선결과제, 중·장기적 과제로 구분한 후 상황을 고려하여 신축적 단계적 해결방안을 수립한다.

다섯째, 일괄타결의 원칙이다. 북한의 대량살상무기 개발을 근원적으로 해소하고 남북한 사이에 평화체제를 수립하기 위해서는 북한이 원하는 것을 해결해 주는 대신, 남한과 국제사회가 북한에게 원하는 것을 동시에 응하도록 해야한다. 현안별 대응에만 머무르면 문제의 근원 해결이 불가능하기 때문에 안보불안과 대남혁명의 망상에 사로잡힌 북한의 도발적 행위와 한반도의 긴장 또한 지속될 가능성이 높기 때문에 북한이 수용할 수 있는 범위에서 일괄타결을 적극적으로 검토한다.

여섯째, 국제적 협력의 원칙이다. 남북연합의 실현으로 가는 과정은 현상의 불안 요인을 없애므로써 현상의 안정을 도모하는 것과 한단계 북한을 개혁 개방시키고 남북한의 화해와 협력을 강화하여 궁극적으로 남북한 사이의 통일을 이루는 현상 변경의 과정인바, 이 과정에서 주변국가의 이해관계를 적절히 고려하면서 그들의 협력을 끌어내어야 한다. 남북문제에 관련한 사안들은 한국의 주도하에 해결하고 한반도 안보 문제와 관련된 사항들은 미국·일본과의 긴밀한 정책 공조 및 중국·러시아와의 협의 하에 해결할 수 있도록 한다.

일곱째, 병행추진의 원칙이다. 대량살상무기 위협 등 당면한 현안문제를 해결하기 위해 노력하는 한편, 그러한 북한위협의 근원뿌리가 되는 한반도 냉전구조를 해체하고자 동시에 노력한다. 한반도 냉전구조 해체에 의하여 남북한간 남북기본합의서 전면 실행에 기초한 협력이 시작되면, 이를 가속화시키기 위해서, 동시에 남북연합 결성 작업을 진행시켜 남북한 협력을 제도화한다.

2. 추진단계와 주요 정책과제

가. 추진단계: 4단계 추진구도

우리 정부의 대북포용정책, 한반도 냉전구조 해체 구상 및 미국의 페리 보고서의 정책기조에 비추어 볼 때, 남북연합은 다음과 같이 4단계에 걸쳐서 추진될 수 있다.

제1단계는 현안해결 및 남북관계 개선 단계이다. 이 시기에는 북한의

미사일 발사 자제, 핵동결 유지, 미국의 대북경제제재 조치 완화, 남북경협 및 민간교류 활성화 등을 배경으로 남북당국자간 접촉 성사 노력 등 남북한 사이의 현안 해결 및 관계 개선을 추진한다.

제2단계는 평화체제 건설 및 남북 화해·협력 단계이다. 이 시기에는 북한의 대량 살상 무기 포기 및 북한체제 안전보장 등을 통해 남북한 사이의 적대와 대립 관계의 근본원인인 냉전구조를 청산하고 남북한 평화체제를 수립한다. 한반도 냉전구조해체 5대과제는 ① 남북한 적대관계 해소를 통한 남북한 화해·협력, ② 미국과 일본의 대북관계 정상화, ③ 북한의 개혁 개방, ④ 한반도에서 대량살상무기 제거와 군비 통제, ⑤ 정전체제를 대체하는 평화체제 수립 등의 달성을 의미하며, 이를 토대로 남북기본합의서가 전면적으로 이행될 수 있는 기초를 마련한다.

제3단계는 남북기본합의서의 전면 이행 단계이다. 이 시기는 남북기본합의서 전면이행을 기초로, 남북한 사이의 화해와 협력의 관계를 제도화하고, 확대·심화하는 과정이다. 남북한 사이의 평화공존과 협력 관계를 돌이킬 수 없는 것으로 만들고, 남북한 자유왕래, 민족경제공동체 등을 실현시킨다. 그 결과 ‘법적 통일’에 앞서 ‘사실상의 통일상황’을 실현한다.

제4단계가 남북연합 구성 단계이다. 이 시기에 남북고위급 회담의 테두리 내에서 각급 분과위원회 및 공동위원회를 정례화 함으로써, 남북한 국가간 공존 및 협력 관계의 틀을 정착케 한다. 그리고 이 바탕 위에서 남북한은 정상회담을 정례적으로 개최하여 남북관계의 기본성격, 통일방안, 남북연합의 설정 및 운영 방안 등에 대해 합의한다. 이를 토대로 ‘남북연합헌장’을 채택하여, 남북연합 단계로 진입한다. 한반도의 현실에서 볼 때, 2000년 6월 제1차 남북정상회담이 개최되었음에도 불구하고, 제1단계와 2단계를 성사시키는 데 난관이 많으며 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 제1단계와 제2단계의 과제는 동시 병행 추진하도록 한다. 그리고 제1·2단계를 통해 기본여건이 성숙되면 3·4단계는 남북한 주민과 정치지도자의 의지와 결단에 따라서 보다 빠른 속도로 진행될 수도 있을 것이다.

나. 단계별 주요 정책과제

각단계에서 추진되어야 할 기본 과제들을 정리하여 제시하면 아래와 같다.

제1단계: 현안 해결과 남북관계 개선단계의 주요과제

| 분 야 | 관 련 조 치 |
|------|---|
| 정치외교 | 대북비방·중상 중지, 고위급특사 파견, 대북협상에서 상호주의 원칙의 공고화, 「기본합의서」 이행 여건 조성, 4자회담의 지속, 북한의 대미일 관계개선 노력에 협조, 테러 지원국 명단에서 북한제외, 미·북 연락사무소 설치. |
| 군사 | 북한 핵동결 및 미사일 발사 자제. 정전체제의 유지, 4자회담에서 군사적 신뢰구축 조치 및 평화체제 구축 논의 |
| 경제 | 대북인도적 지원의 확대, 상호주의에 따른 정부차원 지원, 대북경제제재 부분 해제, 경수로 본공사 착공과 계속적 중유 지원, 정경분리에 따른 남북경협 활성화, 유희시설 북한 지원 및 투자보장협정 체결 노력, 대북농업지원·경협을 위한 남북한당국 회담 제의, 북한관광사업 확대, 북한 경제관료 및 군사전문가에 대한 교육·훈련, |
| 사회문화 | 이산가족 상봉, 문화·체육·종교·언론·교육 분야 등에서 남북인적 교류의 활성화, 통일교육체계 정비, 국가보안법 개정 |

제2단계: 평화체제 건설과 남북화해·협력 확대 단계의 주요 과제

| 분야 | 조치 |
|------|--|
| 정치외교 | 남북정상회담, 남북평화협정, 북·미간 영사관설치, 북·미무역대표부 설치 「기본합의서」에 따른 공동위 가동. |
| 군사 | 북한의 핵 및 미사일 포기, 북·미불가침협정, 북한군사전문가교육·훈련, 한·중불가침협정, 남북한 중국간 군사협력. |
| 경제 | 북한경제 점진적 개혁과 개방, 대규모 경험차관 제공, 당국간 경험관련 협정 체결, 북한의 사회간접자본투자, 나·선시대 KOTRA사무소 개설, 남·북 무역대표부/연락대표부 설치, 북한의 국제금융기구가입 (IMF, IBRD, ADB 등), 대북농업개발 및 경험을 위한 국제적 컨소시엄 구성, |
| 사회 | 「국가보안법」을 「민주질서보호법」으로 대체 |

제3·4단계:기본합의서 전면이행 및 남북연합 구성단계의 주요과제

| 분야 | 관련 조치 |
|------|---|
| 정치외교 | 기본합의서의 전면 이행, 정기적 남북정상회담, 남북연합 형성을 위한 협상, 북·미수교, 미·북우호·협력조약, 북·일수교. |
| 군사 | 한반도평화체제에 대한 국제적 보장, 한·미합동군사훈련의 축소·조정 |
| 경제 | 민족경제공동체 추진, 북한경제의 시장화 추진, 북한경제재건을 위한 대규모 투자 및 원조, 일본의 대북 배상금의 북한 유입, 미국은 북한에 최혜국대우 부여 |
| 사회문화 | 남북한 자유왕래 추진, 평화교육 실시 |

3. 단계별 세부정책 추진방안

가. 제 1단계: 현안해결 및 남북관계 개선

(1) 정세인식

첫째, 북한의 조기붕괴 가능성이 희박함과 더불어 북한의 완만한 변화에 대한 인식에 기초한다. 북한체제는 실패한 체제이고 어려움에 직면해 있지만 붕괴를 촉진할 내·외 여건이 성숙되어 있지 않기 때문에 조기 붕괴할 가능성은 희박하다. 또한 북한의 변화는 이미 시작되었지만, 북한이 근본적인 체제개혁을 할 때까지는 대남 혁명전략과 군사노선을 포기할 가능성은 매우 적다.

둘째, 북한의 대미 우선정책 지속과 더불어 한반도 안보 위기 인식에 기초한다. 북한은 대남관계에서 당국간 직접 대화를 회피·거부하고 민간차원의 교류를 통해 경제적 실익만을 취하면서 대미관계 개선에 정책 우선순위를 두고 있다. 예컨대 북한은 1998.8 대포동 1호 시험발사, 금창리 지하 핵시설 의혹, 1999년 대포동 2호 발사 준비 등을 통해 남한 및 동북아 지역 안보를 위협하였다. 그리고 이러한 북한의 군사도발 때마다 일부 해외언론들은 미국의 대북 공습 가능성을 시사하고 북한은 대응·보복 조치 성명들을 발표함으로써 한반도의 위기가 고조되었다. 2000년 6월 남북정상회담이후 이 같은 가능성이 많이 줄어들 것으로 예측된 바 있다. 그러나, 2001년 공화당 부시행정부가 등장한 이후 미국은 다시 김정일정권에 대한 회의감을 표출(3월)하고, 강한 대북정책을 발표(6월)하였으며, 9.11 테러사건이후 북한을 중국·러시아에 이은 제3의 위협국으로 규정(12월)하고 있다. 따라서 2002년에 북미관계가 진전되지 않을 경우, 2003년 경수로원전 미준공 여부와 관련 북한과 미국사이에 큰 논쟁이 예상된다. 그 결과 한반도에는 다시 위기가 조성될 가능성이 높다.

(2) 정책 목표

첫째, 평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계의 개선이다. 남북이 서로 불신하고 주변 4국이 한반도 현상유지를 바라고 있는 상황에서 당장 통일을 이룩하는 것은 현실적으로 불가능하며, 평화정착을 통해 남북한간의 평화공존을 실현하는 것이 급선무이기 때문이다.

둘째, 현안문제 해결과 함께 근본문제 해결을 동시에 추구한다. 한반도 문제를 해결하기 위해서는 북한의 핵·미사일·생물학 위협 등 현안문제를 해결할 뿐만 아니라 그 뿌리를 이루는 ‘한반도 냉전 구조’를 해체하여야 한다. 한반도문제의 해결은 당면한 현안문제를 처리하는 정책과 동시에 근본원인을 해결하기 위한 정책들을 동시에 추구해야 한다.

(3) 정책 추진 기조

첫째, 대북포용정책을 일관성 있게 지속적으로 추구한다. 그러나 단기적 성과보다는 장기적 성과를 추구하되, 국제환경과 북한의 반응을 고려하여 강도, 범위, 속도를 조절한다. 이 경우 정책적 일관성 유지, 주변 4국과의 정책적 공조, 북한의 호응가능성 등을 고려하도록 한다.

둘째, 남북관계를 민간부문, 당국대화 부문, 국제부문으로 구분하여 각 부문별 현안해결을 병행 추진하되, 민간부문의 교류·협력확대와 국제공조를 중점적으로 추진하고 이를 바탕으로 남북당국간 대화재개를 유도한다.

셋째, 대북정책의 목표와 추진전략을 다음과 같이 설정한다. 한반도 평화정착을 위한 군사적 긴장완화와 남북한관계개선 추구를 목표로 설정하고, 그 추진전략으로서 한반도 평화·안보정책과 남북교류·협력정책을 병행 추진하고, 추진방법으로서 국내적 합의기반 조성과 국제적 공조체제 형성을 병행하도록 한다.

(4) 분야별 정책 추진 기본 방향

첫째, 정치 분야에서는 대북 억지력을 유지하는 동시에 남북 화해·협력

을 병행한다. 확고한 대북억지력을 유지해야 만이 북한의 긴장조성 행위를 방지할 수 있기 때문이다. 즉 북한에게 대남긴장조성이 무효함을 인식하게 함으로써 북한이 화해·협력에 적극적으로 호응하도록 해야 한다. 동시에 대북억제력 유지는 국민들의 안보불안감을 해소함으로써 대북포용정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는데 기여한다. 사실 최근에 정부가 대북 포용정책을 추진하는 과정에서 서해교전을 승리로 이끌었기 때문에, 포용정책에 대한 비판과 안보와해론이 제기되었음에도 불구하고 국민적 동요가 없었던 것이다.

또한 당국 회담을 잘 준비해야 한다. 특히 북한이 남북관계 개선에 호응할 경우와 북·미관계와 남북관계를 별개로 추진할 두 가지 가능성에 대비한다. 북한이 남북관계 개선에 호응하는 태도를 보일 경우, 남북대화 재개, 대북 경제지원프로그램 제시 등을 통해 대북 포용 정책을 확대·강화하고, 북한의 대남정책이 변하지 않을 경우, 민간차원의 대북 경제 및 사회·문화 교류·협력 활성화를 추진하면서 당국간 차원에서는 당분간 긴밀한 한·미 공조 아래 북·미협상과정을 주시하는 “선의의 무관심” 정책을 취하도록 한다.

둘째, 경제협력 분야에서는 정경분리원칙과 분야내 상호주의원칙을 지속한다. 북한의 다양한 태도와 상관없이, 우리는 정경분리원칙을 일관되게 유지함으로써 남북접촉을 유지하고 이를 통해 북한의 정책변화를 유도한다. 또한 상호주의 원칙을 유지하되 비등가성·비동시성·비대칭성에 입각하여 즉 신축적 상호주의 입장에서 구체적 상황에 따라 융통성 있게 적용한다. 예컨대 분야내 상호주의를 우선 적용하여 신뢰가 구축되면, 대북지원과 이산가족문제, 경협과 북한인권문제 등 분야간 상호주의를 적용한다. 또 비료제공에 대한 상호주의의 대가를 이산가족문제대신 농업협력을 위한 기초조사로 설정한다. 그리고 북한이 어려움을 겪는 문제의 하나인 산림보호 및 병충해구제에 대한 지원을 계기로 남북한 공동산림보호방안을 강구한다.

셋째, 사회문화·교류 분야에서는 창구다원화 원칙에 의해 민간 교류·협력을 활성화한다. 다만 남북관계 및 남북한사회 각각에 혼란을 초래하는 것을 사전 방지하기 위해서는 민간단체간, 그리고 정부와 민간단체간 협

조체제 확립을 통해 접촉 효과를 제고하도록 한다. 예컨대 분야별 민간단체별로 대북협력 협의회를 구성하여 정부와 협의하에 추진하고, 그 결과 각 분야별 교류·협력을 정례 추진할 수 있도록 노력한다.

넷째, 군사외교 분야에서는 대북포용정책의 기초, 북한의 대량과괴무기 문제 해결 등에 있어서 국제공조체제를 유지한다. 특히 대북포용정책의 추진을 위해서는 남북한간, 미·북간, 일·북간 실행되어야 할 사안들이 있는 점을 감안하여, 한반도문제 해결에 있어서 한·미·일간 역할분담과 협조체제를 유지한다.

(5) 분야별 세부 실천 대책

첫째, 남북 당국대화와 관련, 단기적으로 남북당국 회담에 지나치게 연연할 필요는 없다. 왜냐하면 2002년 북한은 이른바 3대명절(김일성 90회 생일, 김정일 60회갑, 조선인민군 창설 70주년)행사를 치루면서 미국의 대북정책 변화여부를 주시할 것이기 때문이다. 따라서 비공개접촉을 재개하여 남북당국 회담 재개를 위한 여건을 탐색하는 동시에, 사회문화 분야 및 경제분야의 민간대화를 권장하여 북한이 당국간 회담을 필요로 하는 상황을 조성한다. 그리고 경협절차의 간소화, 신변안전보장, 분쟁해결 등 민간협력 지원 차원에서 당국 회담을 추진한다.

둘째, 경제협력 분야에서는 정경분리원칙에 입각하여 개성공단사업을 추진한다. 또한 미국의 대북경제제재 완화에 따라 남한 기업들은 미국의 현지법인을 통해 북한에 우회적으로 진출하고, 남북합작 생산제품을 미국 및 유럽 시장에 판매하는 방법을 강구한다. 북한산 임가공제품에 대한 원산지규정이 풀릴 경우, 섬유, 의류, 신발, 가방 분야의 남북한 위탁가공제품을 미국에 수출한다. 그리고 경제특구에 진출한 남북합작기업 및 합영기업에서 생산된 제품을 미국, 일본, 유럽에 수출한다.

셋째, 사회문화 교류 분야에서는 민간차원에서의 남북 사회·문화 교류·협력을 적극 지원하여 남북관계 개선에 관한 국민적 기대감에 부응한다. 예컨대 체육교류, 예술인 교류 등 이벤트성 사업을 개발·활성화하고, 남북 교류·협력상 상징성이 있고 파급효과가 있는 사업의 경우 남북협력기금을

활용하여 사안별로 무상지원, 장기저리 지원을 추진한다. 또한 최근 체육 분야의 남북교류 성과를 바탕으로 체육교류의 종목과 주최측을 다양화시키고 종목별 교류를 정례화 한다. 민주노총과 북한 직종의 축구대회 정례화는 그 한례가 될 것이다.

또한 이산가족 문제해결 및 대북지원을 활발히 추진한다. 남한은 이산가족문제를 인도적 문제로 인식하고 있는 반면, 북한은 정치·사회적 파급효과가 큰 문제로 인식하고 있는 점을 감안, 이산가족문제는 적십자회담 등 준민간기구를 통해 협의하는 한편, 개별적 차원에서 추진되고 있는 이산가족 상봉에 대한 현실적 지원책을 강구한다. 한편, 북한의 식량난 해소를 위한 농업분야의 남북협력사업에 대해 「남북교류협력기금」에서 재원을 지원한다. 정부차원의 대북지원은 북한의 호응을 고려하여 분야 및 규모를 조정하되, 국제기구를 통한 간접지원보다 점차 남북창구를 통한 직접 전달방안을 강구한다. 그리고 북한식량난이 천연재해로 인한 일시적 현상이라기보다는 북한농업의 구조적 문제에서 기인한다는 점을 감안, 대북농업협력방안을 강구한다.

넷째, 군사·외교 분야에서는 한반도 평화와 남북한관계 개선을 유기적으로 연결시킬 수 있도록 주변국에 대한 전방위외교를 추진한다. 특히 한·미·일 공조를 통해 북·미 및 북·일관계 개선이 남북관계 개선의 발판이 될 수 있도록 대미·일 외교를 강화할 필요성이 현시점에서 대단히 높다. 특히 대 미의회 외교를 강화하여 포용정책에 기초한 대북정책 추진이 한반도 평화유지 및 미국의 국익에 부합된다는 점을 부시 행정부에 강력히 전파하고, 대미·일 외교와 더불어 중국과 러시아와도 동북아 경험을 통한 실리 및 공동번영의 가능성을 중심으로 한 외교적 노력을 계속한다.

그리고 북한의 대량살상무기 그 가운데에서도 미사일문제와 관련 미국과 유기적 협력을 조성한다. 북한은 북·미 베를린합의('99. 9. 12)를 통해 미사일 추가발사를 잠정적으로 유예하는 대신 미국은 대북경제제재를 부분적으로 해제하는 한편, 추후 미·북고위급 회담을 통해 미사일문제를 비롯한 양국간 현안에 대해서 협의하기로 한 바 있다. 그리고 북한의 백남순 외무상은 유엔총회 기자회견('99. 9. 25)에서 미·북회담기간동안 미사일발사 유예방침을 밝혔고, 미행정부 또한 9월 17일 적성국교역법, 방

산물자법, 수출관리법 등에 근거한 대북경제제재를 해제한 바 있다. 그리고 김정일 국방위원장은 페르손 EU 의장 방북시(2001.5) 미사일 실험을 2003년까지 유예할 것임을 천명하였다. 아무튼 앞으로 북·미 미사일 회담에서 미사일시험발사의 영구중단 및 수출중단에 대한 대가가 제공될 경우, 미국·일본·이스라엘 등이 경제적 비용을 분담하도록 하고 남한의 직접적인 경제적 부담은 최소범위에 한정되도록 한다. 대량파괴무기 확산 방지에 대외정책의 목표를 두고 있는 미국, 북한의 장거리미사일 개발에 대해 위협을 느끼고 있는 일본, 북한미사일의 중동수출로부터 안보위협을 받고 있는 이스라엘 등이 대북보상을 주로 책임지도록 해야 한다. 한편 국민들의 안보불안감 해소와 북한의 미사일에 대한 억지력 확보, 군비통제시 대북협상력 확보를 위해 「한·미 미사일양해각서」의 개정과 「미사일 기술통제체제」(MTCR)가입을 통해 사거리 300km, 탄두중량 500 kg의 미사일 개발과 사거리 500km 미사일의 연구를 추진한다.

4자회담과 한반도 평화체제 전환문제와 관련해서는 4자 회담 3차 본회담(1998. 10)에서 「평화체제구축 분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」의 구성이 합의되고, 4차 본회담(1999.1)에서는 운영절차가 합의됨으로써 4자회담의 운영을 위한 형식적 장치는 마련되었다. 그러나 6차 본회담(1999. 8)에 이르기까지 의제에 대한 남북한의 입장이 대립함에 따라서 4자회담의 실질적인 진전이 이루어지지 않고 있다. 남한과 미국은 우선 ‘쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근’ 입장에서 「평화체제구축 분과위」에서는 평화협정의 내용문제를, 「긴장완화 분과위」에서는 군당국자간 핫라인 설치, 군인사 상호 방문, 군사훈련 참관 등 신뢰구축조치를 실시할 것을 제안하고 있다. 그러나 북한은 주한미군 철수와 북·미평화협정 문제가 의제에 포함되어야 한다는 입장을 고수하고 있다. 중국은 의제 접근 방식과 관련하여 한·미의 입장에 동조하고 있으나, 정치·경제·사회 등 분야에서 각측간 관계 개선문제도 논의할 것을 제안하고 있다. 앞으로 4자회담에서는 남북간 입장차이를 좁힐 수 있는 의제를 선정하여 논의를 진전시켜야 할 것인 바, 북한의 안보적 위협 인식을 감소시키는 차원에서 남북평화협정과 함께 미·북불가침협정, 한·중불가침협정 등의 문제를 포괄적으로 논의할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 이러한 바탕위에서 「긴

장완화 분과위』에서는 인도적 지원을 위한 판문점회랑설치, 해상에서의 군사적 충돌을 방지하기 위한 신호체계 확립, 군사적 분규를 해결하기 위한 위기관리방안 등을 우선적으로 논의한다. 그리고 유럽의 신뢰구축경험에 대한 공동워크샵을 개최한다. 한편 『평화체제구축 분과위』에서는 일반적인 평화협정에 대한 논의로부터 남북한의 입장을 좁히면서 점차로 한반도에서의 평화체제 전환 개념, 평화체제 전환 방식, 평화보장체계 등에 대해서 논의해나간다. 주한미군의 지위, 규모, 역할 등의 문제는 북한의 전진배치 병력의 후방이동, 장비 및 병력의 감축 등 실질적인 군비축소 단계에서 논의하도록 한다.

나. 제2단계: 평화체제 건설과 남북 화해·협력

(1) 정세인식

첫째, 대북 인식과 자세의 변화이다. 북한은 조기붕괴하지 않을 것이며 중무장한 채로 장기적으로 유지될 것이며 대남혁명전략과 군사노선을 계속 추구할 것인 바, 우리는 북한을 포용정책을 통해 변화시키는 것 이외에 대안이 없다. 따라서 북한이 대남혁명전략과 군사노선을 견지하고 있지만, 남북 전반의 국력격차가 극심하게 벌어지고 있으며, 한국은 한미 안보동맹에 기초하여 북한과 비교가 안될 정도로 우세한 전략을 확보하고 있다. 그러므로 우리가 피해의식에 젖어 안보문제에서 여전히 소극적 수동적으로 북한에 대응하기보다 보다 적극적으로 안보환경을 개선하려는 대북정책을 추진해야 한다.

둘째, 대북한 정책의 북한 변화에의 영향력이다. 김정일정권은 장기 지속할 수 있는 기반을 조성했음에도 불구하고 중기 위기적 상황을 맞이할 가능성 또한 아직도 남아있으므로, 한국을 비롯한 주변 4국의 대북정책이 북한의 정책 선택 및 체제변화에 중요한 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 김정일 정권의 안정성을 보장해주는 동시에 체제수호적 개방정책에 대해 사려 깊게 협력할 경우, 북한은 현대화 정책, 즉 서방이 원하는 개혁개방정책도 조심스럽지만 선택할 수 있다.

셋째, 한반도 냉전구조 해체의 필요성이다. 한반도문제는 현안해결만이 아니라 근본문제 해결을 병행해야 해결될 수 있으며, 핵, 미사일, 남북대화 등 모든 대북현안과 미·북 수교 등 북한의 관심사를 포괄적으로 접근하여 일괄 타결함으로써 한반도의 50년 냉전구조를 허물어야 한다. 한반도문제의 근본원인은 한반도에 아직도 존속하는 냉전구조이므로 이 냉전구조를 해체해야 한다. 한반도 냉전구조의 해체란 남북한의 대립과 반목의 냉전적 대결 상태를 세계사적 탈냉전의 조류에 맞게 재편하는 것, 즉 남북간의 대립과 반목을 협력과 평화공존의 관계로 변화시키는 것을 의미한다. 남북연합 구성과정에서 해결되어야 하는 여러 문제중 가장 어려운 과제는 다름 아닌 한반도 냉전구조의 해체이다.

(2) 정책 목표

첫째, 냉전구조해체와 남북한 공존 협력의 제도화이다. 한반도 냉전구조의 해체는 북한의 체제생존을 보장하는 한편, 한반도의 군사적 대립구조를 평화구조로 전환시킴으로써 한반도 전쟁 재발 위험을 근본적으로 막고 남북한 공존과 협력을 제도화하는 것이다. 냉전구조의 해체는 남북한과 한반도 관련당사국들간의 신뢰구축과 상호위협 감소를 통해 이루어질 수 있는 바, 구체적으로, 북한의 체제생존을 보장하는 한편, 한반도의 군사적 대립구조를 평화구조로 전환시킴으로써 한반도에서의 전쟁 재발 위험을 근본적으로 제거하며, 남북한 공존과 협력을 제도화하는 것을 의미한다. 한반도의 냉전구조를 해체함으로써 한반도에 평화체제를 정착시키고, 남북한간의 공존과 협력 관계를 제도화하여, 남북기본합의서의 전면적으로 이행될 수 있는 여건을 마련한다. 이를 통해 남북연합 구성을 현실적 문제로 대두시켜야 한다.

둘째, 냉전구조를 해체하기 위해서는 5대과제가 실현되어야 한다. 첫째 과제는 남북적대관계를 해소하여 남북의 불신과 대결관계를 화해와 협력관계로 변화시켜 '남북기본합의서'가 전면적으로 이행될 수 있는 여건을 마련하는 것이다.

둘째 과제는 미국과 일본의 대북관계를 정상화하는 것이다. 북·미관계

개선없이 남북관계를 개선할 수 없을 것이기 때문에 우선 북·미간 제네바합의를 쌍방이 성실히 이행하면서 서로 위협을 감소시키고 미국 및 일본이 북한과 관계를 개선해 적절한 시기에 관계를 정상화해야 한다.

셋째 과제는 북한의 변화와 개방을 이루는 것이다. 북한의 변화와 개방이 없는 한 남북기본합의서의 전면적 이행 및 남북연합 형성은 불가능하다. 북한은 개방과 시장경제로 전환하고 책임있는 성원으로 국제사회에 참여해야 한다. 따라서 북한이 안심하고 변화와 개방을 추진하여 국제사회의 책임있는 일원으로서 역할을 다할 수 있도록 미·일·중·러 등 한반도 냉전과 관련이 있는 국가들은 물론 가능한 많은 국가들이 북한과 교류해야 한다.

넷째 과제는 한반도에서 대량살상무기를 제거하고 군비통제를 이루는 것이다. 북한은 미국과의 관계 개선을 통해 체제안전을 보장받고 한국전쟁이래 계속되어온 경제제재 조치를 해제하려는 목적이 달성되지 않는 한 대량살상무기 개발을 포기하기 어려울 것이다. 따라서, 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기를 통제, 제거하고 남북한 군비통제를 실현하는 것은 냉전구조 해체의 핵심이자 평화체제구축을 위한 선결과제이다.

마지막 과제는 정전협정의 평화체제로의 대체이다. 정전협정 체제를 평화체제로 전환하고 한반도에서 '법적 통일' 이전에 '사실상의 통일'을 실현해야 한다. '사실상의 통일'이란 남북기본합의서의 전면이행을 통해서 실현될 수 있는 바, 남북한이 각자의 정체성을 그대로 유지하면서 서로 오고 가고 돕고 나누는 상황을 말한다. 남북연합은 남북기본합의서의 전면이행을 통해 표현되는 '사실상의 통일'을 제도화시킨 것이라 할 수 있다.

(3) 정책 추진 기초

첫째, 대북 포용정책의 일관성을 유지하고, 문제점을 보완 발전시킨다. 대북정책 목표와 관련, 북한의 정치체제의 변화를 기대하기 어려운 상황에서 남한의 대북정책은 포용정책의 합리성을 확신하는 가운데 조급함을 배제하고 포용정책 사업을 지속적으로 추진함으로써 북한 사회의 점진적 변화를 위한 여건을 조성하기 위해 계속 노력한다. 대북정책 원칙과 관련

해서는 북한이 포용정책에 대해 체제붕괴 위협감을 느끼고 있는 만큼 포용정책이 북한의 발전과 한반도 평화를 이룩하기 위한 정책이라는 것을 분명하게 밝혀 북한의 의심을 해소하는 데 역점을 두도록 한다. 대북정책 추진전략 측면에서 볼 때, 남북간 정치적 경색국면이 쉽게 해소되기 어려운 상황인 바, 정경분리원칙을 지속하되 북한의 군사적 도발이 발생하는 경우 우리의 일방적 양보가 초래되지 않도록 그 한계를 사전에 설정한다. 상호주의 원칙은 남북간 동반자 관계의 성격을 규정하는 상징성을 내포하고 있는바, 국력 격차를 감안하여 비등가적·비동시적·비대칭적인 신축 적용을 통해 지속할 필요가 있다.

둘째, 한반도 정세에 대한 적절한 고려에 기초해서 대북정책을 추진하도록 한다. 주변 4국은 한반도에서 ‘안정과 평화’를 지향하는 현상유지정책을 지속하나 속으로는 자국실리 지향적 영향력 확대 정책을 더욱 적극 추진할 것으로 전망되기 때문이다. 그 결과 역내 협력과 갈등의 2중적 안보환경이 지속되고 전역미사일 방위체제구축에 따른 미·일과 중국의 갈등이 심화될 가능성이 있으며 북한의 대량살상무기 및 핵문제를 둘러싸고 갈등구도가 존속할 가능성이 높은 바, 이 같은 상황은 한반도 문제의 국제화를 심화시키고 동북아시아에서의 군비경쟁을 촉발할 가능성을 높이고 있다. 따라서 남한의 대북 포용정책의 기초와 전략에 대한 주변국의 이해와 지지 획득에 주력하는 한편, 한·미·일 공조를 바탕으로 미국의 대북 경제제재 완화와 중국의 대북 개방지원을 촉구하는 것이 필요하다. 북한은 대외적 여건이 변화되지 않는 한, 기본적으로 체제유지 차원에서 강성대국론을 강조하는 동시에 남한의 정경분리원칙에 대응, 북한식 정경분리원칙을 구사하며 경제적 과실 획득 차원에서 선별적 수용할 것인바, 보다 전략적인 정책을 구사할 필요가 있다.

셋째, 실현가능성에 기초한 대북정책을 수립·추진하도록 한다. 북한은 남북한 적대적 공존관계를 활용하는 등 한반도 냉전구조를 체제유지 기반으로 삼고 있는 바, 변화를 강요하는 대북 교류 협력정책과 급진적인 한반도 냉전구조해체방안에 대해 북한은 체제전복정책으로 평가할 가능성이 높다. 따라서 향후 한국 정부의 선의에도 불구하고 교류협력 중시적 대북 정책에 대해 북한이 북한식 정경분리 정책과 군사중시 정책으로 대응할

경우, 국내 보수파의 비판과 이에 따른 국론분열이 심각하게 증폭될 가능성이 있다. 이에 대해 한국 정부는 교류·협력정책을 통해 북한체제의 변화를 유도하기 보다 북한 스스로 발전·변화할 수 있도록 지원·협력하는 정책을 구사하는 동시에 국내 보수여론의 호응을 이끌어 낼 수 있는 정책을 추진해야한다. 한반도 냉전구조를 해체하고 항구적 평화체제를 구축하면서 북한의 발전을 돕는 협력정책을 적극 추진함으로써 한반도 평화통일 여건을 조성하도록 한다.

(4) 분야별 정책 추진 기본 방향

(가) 남북관계

대북 포용정책은 단기적 성과보다는 장기적 성과를 추구하되 국제환경과 북한의 반응을 고려하여 강도, 범위, 속도를 조절한다. 특히 정책의 일관성을 유지하고 주변 4국과의 정책공조, 북한의 호응가능성을 고려하여 추진한다. 포용정책의 대상과 폭에 대해서는 ‘북한’에서 ‘한반도’로 전환, 즉 햇볕을 단지 ‘북한’에만 쏘이는 것이 아니라 ‘한반도 전체의 냉전구조’에 쏘이는 것으로서 이해·홍보한다. 북한을 자극하는 ‘북한의 개혁 개방 유도’라는 어휘 사용을 자제하고 ‘북한의 현대화에 대한 협력’, ‘한반도 냉전구조 완화’ 등과 같은 용어를 사용하도록 한다. 포용정책의 강도와 관련하여서는 신축적 상호주의에 기초 비등가적, 비동시적 교류·협력을 추구한다.

남북 고위급 정치회담과 관련한 북한의 협상태도는 이중적 성격을 띠고 있는 바, 남북대화 재개를 통해 남북관계 개선으로 나가기 위해 일단 북한 당국이 필요로 하는 것을 협력하는 차원에서 대화를 추진하고, 이를 당국대화 정례화 및 기본합의서 이행으로 발전시켜 나간다. 북한은 긴급하지 않은 정치회담에서 소극적인 시간지연 전술을 구사할 가능성이 크다. 당국간 대화는 남한측이 주로 요구하고 있는 바, 북한은 기다리거나 대화중단 등의 자세를 취함으로써 남한으로부터 최대한의 양보를 얻어내고자 한다. 그러나 북한의 김정일 정권은 새로운 경제발전전략 수립과 성공적 수행을 위해 외국 및 남한의 자본 기술 도입을 위해 한반도의 안정

성 과시차원에서 남북대화에 적극 나서며 제도화할 가능성도 있다.

정부는 한반도에 평화를 정착시키는 평화·안보정책을 중심으로 회담을 추진하면서 남북한간 동질성 증대 및 분단고통의 감소를 위한 교류·협력 정책을 병행하여 추진한다. 따라서 정부는 고위급 정치회담에서 단기적이고 가시적 성과를 얻기 위하여 무리한 대북 교류·협력정책을 추진하거나, 반대로 북한이 수용하기 어려운 정치적 양보부문을 대북 교류·협력정책에 지나치게 연계하지 않도록 자제해야 한다. 또한 정부는 기존의 포용정책 원칙들을 일관성있게 추진해야 한다. 즉, 대북억지력 유지와 화해 협력의 병행 원칙을 지속하고, 정경분리원칙을 지속함으로써 북한의 소규모 도발 행위에도 불구하고 남북접촉을 유지하고, 이를 통한 북한의 중기적인 정책적 호응 유도하며, 신축적 상호주의를 적용한다.

정부는 북한이 필요로하는 비정치적 분야에서 민간성격을 가미한 반관·반민 대화를 적극적으로 추진해야 한다. 적십자 회담, 체육회담은 물론 농업진흥청, 토지공사, 무역진흥공사, 통일연구원과 같은 정부투자 출연 기관의 창구를 적극적으로 활용함으로써 창구다원화원칙에 의해 사회·문화 분야의 민간접촉과 교류 협력을 계속 추진한다. 북한측의 필요분야(농업, 관광)를 선행하면서 이산가족 문제해결을 위한 적십자회담을 추진한다. 북방한계선 준수를 전제로 남북어업협력과 새로운 해상경계선 설정방안에 논의할 것을 북한측에 제안하고, 이를 남북당국간 대화재개의 계기로 활용한다.

(나) 외교분야

북한이 남북관계 개선에 호응할 경우와 북·미관계와 남북관계를 별개로 추진할 두가지 가능성에 대비한다. 북한이 남북관계 개선에 호응하는 태도를 보일 경우, 남북대화 재개, 대북 경제지원프로그램 제시 등을 통해 대북 포용정책을 확대 강화한다. 그러나 북한의 대남정책이 변화지 않을 경우에는 민간차원의 대북 경제 및 사회문화 교류협력 활성화를 추진하면서 당국간 차원에서 당분간 긴밀한 한·미 공조 아래 북·미협상과정을 주시하는 ‘선의의 무관심’ 정책을 추진한다.

북·미 관계, 북·일관계, 남북관계의 진전 속도, 북한에 대한 경제적 보상의 규모와 시기, 북한에 대한 경제적 보상의 분담 등 앞으로 현안으로 등장할 문제들에 대해서 대미·일 정책협력을 강화한다. 북·미 대화 추이에 따라 한국이 취할 수 있는 포용정책 확대방안을 모색하되, 북한의 반응여하에 따라 점진적, 단계적 실천방안을 강구·시행한다. 인도적 대북지원의 지속, 정경분리원칙에 입각한 민간교류 확대 지원, 상호주의원칙의 보다 유연하고 신축적인 적용, 남북당국자 회담의 지속적 추진, 남북기본합의서 이행추진, 한반도 평화체제 구축 방안 강구와 4자회담의 지속적 추진 등을 지적할 수 있다.

(다) 군사분야

미·일의 전역미사일방어체제 및 군사기술 협력문제에 대해 미국의 입장을 존중하면서도 신중한 태도를 취한다. 북한 미사일 시험발사를 계기로 추진된 미·일의 첨단 군사기술협력은 미사일 위협이 감소한 시점에 잘못 대응할 경우, 북한, 중국, 러시아 등 주변국으로부터 군비경쟁을 촉발한다는 비판을 초래할 가능성이 있다.

대북 포용정책의 기초하에 북한의 대량살상무기 문제 해결 등에 있어서 국제공조체제를 유지하고, 특히 대북 포용정책 추진을 위해서 남북간, 북·미간, 북·일간에 실행되어야 할 사안들이 있는 점을 감안, 한반도 문제 해결에서 한·미·일간 역할분담과 협조체제를 유지한다.

북한미사일 추가발사 유예를 지속시키기 위해 정치·외교적 노력을 경주하되, 북한의 미사일발사 중지에 대해 제공할 수 있는 대가에 대해 한·미·일간 긴밀히 협의한다. 미국의 경우 잉여농산물 지원, 북·미 회담 수준 격상 등, 일본의 경우 대북 식량지원 재개, 대북수교 교섭 재개 등을, 한국은 대북식량지원, 대북 경협활성화 조치 확대, 대북 개발지원 등을 제공한다. 북·미 미사일 회담에서 북한 미사일의 영구중단 및 수출 중단에 대한 대가가 제공될 경우, 미국·일본·이스라엘 등이 경제적 비용을 분담하도록 하고 남한의 직접적인 경제적 부담은 최소범위에 한정되도록 한다. 현재 미사일 협상은 북·미대화에서 이루어지고 있고 미국이 전담하고 있으

므로 밀접한 한·미공조를 통해 이를 지원하고, 남한의 견해를 경우에 따라 투입하며, 기본적으로 북·미 미사일협상이 북한의 미사일 개발을 동결시켜 한반도 평화증진에 기여하도록 한다.

4자회담은 정전협정 대체를 위한 회담이고 한반도 긴장완화에 일정부분 기여하고 있으므로 지속하는 것이 바람직하다. 4자회담은 미약하지만 성과를 조금씩 생산하여 진전되었으며, 북·미 고위급회담과 분야별 협상이 개최되면 북한의 남한 배제정책이 지속될 가능성도 있는 바, 4자회담은 남북한이 만나 대화할 수 있는 틀로서 지속적인 기능을 갖고 있다. 따라서 당분간 실질적 진전이 없더라도 4자회담을 통해 북한이 입장 변화를 파악하고, 돌출행동을 자제하도록 하는 논의의 장으로 활용해야 할 것이다.

한국 정부는 4자회담을 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화’를 달성하기 위한 회담으로 진행한다는 입장에서 ‘선 평화체제 기반조성, 후 남북평화협정 체결’ 원칙을 견지함으로써 북한의 4자회담 변질 기도를 예방하도록 한다. 동시에 미국에게는 4자회담 진행과 한단계 ‘기본합의서’의 남북불가침분야의 실천방안이 논의될 수 있도록 ‘남북군사공동위’ 가동에 대한 대북 설득·압력을 요청한다.

주한미군 문제와 관련, 한국 정부는 북·미관계의 진전에 따라 미국이 향후 감군정책을 재추진하면서 잔여 병력을 한강 이남으로 재배치할 가능성이 있다. 이러한 미국의 입장을 활용, 남북 군사관계의 진전을 추진하면서 동시에 북한의 도발을 억제하고 북한의 도발시 미국의 군사적 자동개입을 확보하기 위하여 미군 1개 사단의 현위치 주둔을 유지하도록 협력한다. 주한미군의 위상변화 가능성 문제는 북한이 1,2단계의 필요전제조건(미사일 생산 수출 등의 완전 동결 및 대외개방)을 완전히 충족시킨 이후 고려될 수 있는 사항이므로 우리가 먼저 이 문제를 거론하지 않는다.

다. 3단계: 남북기본합의서 전면 이행

(1) 정세인식

첫째, 냉전구조해체 5대과제인 ① 남북한 적대관계 해소를 통한 남북

한 화해·협력, ② 미국과 일본의 대북관계 정상화, ③ 북한의 개혁 개방, ④ 한반도에서 대량살상무기 제거와 군비 통제, ⑤ 정전체제를 대체하는 평화체제 수립 등이 실현되어, 남북한 공존과 협력의 토대가 마련되었으며, 남북기본합의서가 전면적으로 이행되기 시작한다. 즉 냉전구조해체 단계 과정의 진전, 그에 상응하는 한·미·일의 대북 경험 증진과 더불어 북한은 개혁·개방정책을 상당한 정도로 추진하였고 또한 일정한 성과를 거둠으로써, 식량난 등 최악의 경제상황으로부터 탈출하는 데 성공한다. 북한은 이를 토대로 남한과 전면적 경제협력관계에 들어설 뿐 만 아니라 미국으로부터 최혜국대우 부여를 받기 위한 협상이 진행되고, 일본으로부터 대북배상금을 유입한다.

둘째, 남북한간에는 ‘1민족 2국가 2체제’가 유지되지만, 남북기본합의서 전면이행을 기초로 남북간 사회, 문화, 경제 분야의 교류, 협력이 확대되어 화해와 협력의 관계와 평화공존 체제가 정착되기 시작한다. 남북한의 자유왕래가 가능해진 가운데, 남북한은 다양한 분야의 교류·협력을 본격 추진한다.

셋째, 남북한 사이의 적대관계가 해소되고 평화체제 정착 및 공존 협력의 토대가 마련되었으나, 과거의 오랜 적대관계와 남북한 이질화에 따라 남북한 사이에는 여전히 여러 상이한 이익과 갈등요소가 현존한다. 그 결과 남쪽의 현저한 우세 때문에 북한은 여전히 생존위협을 떨쳐 버리지 못하고 있으며, 북한사회의 낙후성 때문에 남북한 사이의 정치사회적 접촉 과정의 진전에서 여러 어려운 문제들이 발생한다. 북한은 남한과의 공존 협력 확대를 단순한 체제존속과 경제적 이익의 관점에서 주로 생각하지만, 남한은 이를 한층 더 발전시켜 남북연합으로의 진입을 고려함으로써 갈등도 나타난다.

(2) 정책목표

첫째, ‘1민족·2국가·2체제’를 유지하는 가운데 남북간 사회·문화·경제 분야의 교류협력 활성화에 의해서 남북한 평화공존이 정착토록 한다. 남북기본합의서 및 각종 부속합의서의 이행·실천에 의해서 남북 공존 및 협력

관계를 제도화한다. 이를 위해 남북고위급회담의 테두리 내에서 각급 분과위원회 및 공동위원회를 정례화시킴으로써 남북관계의 틀을 정착케 한다.

둘째, 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서 각종 교류·협력을 활성화하고, 군사적 신뢰구축에 기초하여 평화체제로 전환하며, 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장 등을 실현한다.

셋째, 북한의 개혁·개방을 성숙시켜 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 동참시키기 위한 다각적 방안을 강구·시행한다. 이런 맥락에서 남북간 정치적 신뢰를 구축하고, 남북 국민들에 대한 통일대비교육을 실시하고, 남한내의 정치·사회적 갈등을 해소하기 위한 조치를 적극적으로 강구·시행한다.

넷째, 사실상의 통일'(de facto unification)을 실현한다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국 체제는 그대로 유지되지만, 남북이 서로 오고가고 돕고 나누며, 서로 도울 수 있는 관계로 즉 '사실상의 통일' 관계로 발전시켜 나간다.

(3) 정책 추진 기초

첫째, 북한에 대한 체제생존과 안전보장 원칙이다. 남북한 사이의 냉전 구조 해체에 의하여 북한은 체제생존과 안전보장을 일단 형식적으로 확보했지만, 북한지도부가 자신과 북한국가의 이익과 존속에 위협을 느끼는 경우, 남북한 사이의 남북기본합의서에 기초한 공존과 협력의 심화는 장애에 부딪치거나 또는 심한 경우 역전될 수도 있다. 따라서 북한 붕괴의 불원, 흡수통일 불안 불식 등 기존의 정책을 재확인하면서 아울러 북한 지도부와 일반 주민의 대남한 인식을 변화시키고, 남한식 체제에 대한 호응도를 높여 북한체제가 점진적으로 시장경제와 민주주의 체제로 이행할 수 있는 여건을 마련하며, 남한과의 협력이 북한 전체에 가시적 이익을 가져다 줄 수 있음을 보여주는 정책을 추진한다. 특히 단순 평화공존보다 남북연합의 형성이 남북한의 공동이익을 한층 확대할 수 있다는 것을 보여주고 설득하는 정책을 전개한다.

둘째, 남북기본합의서의 전면이행을 통한 공존과 협력의 심화는 일종의 평화공존의 현상 유지를 통한 남북한의 경제적 이익 극대화 차원으로 생각할 수 있다. 남북기본합의서 이행 단계에서 북한의 목표는 체제보장을 받고 경제를 회생시키려는 목적일 것이며, 이 때문에 경제협력에는 지대한 관심을 보일 것이지만, 그 이외의 부분에 대해서는 여전히 흡수통일의 우려를 계속가지고 있을 것이다. 남한측은 평화체제 건설과 남북기본합의서 실천을 통해 우선적으로 군사비 절감과 국가안보의 증진을 기대하지만, 남측의 궁극적 목표는 그것을 넘어서서 궁극적으로 통일을 염두에 두고 단기적으로 손해가 나더라도 북한과의 경제협력을 강화하여 남북한간의 공동이익의 확대를 기도할 것이다. 남측의 적극적 정책은 북한 경제회생이 진전됨에 따라 그 효용이 체감될 것인바, 이러한 차원에서 남한 정부가 협력 단계를 한 차원 더 높여 남북연합체제를 형성하려면, 북한 지도층이 가치관을 바꾸지 않는 이상 불가능할 것이다. 북한에게 이 차원을 넘어서서 남북연합이라는 한 차원 더 높은 단계로 발전해야 한다는 것을 설득하려면, 남북연합이라는 새로운 관계를 정립함으로써 얻는 공동이익이 단순한 남북간 평화공존의 이익보다 크다는 것을 보여주어야 한다.

셋째, 남북 상호간의 상호 인식 변화를 향한 정책을 추진한다. 남북한이 기본합의서 전면 이행에 기초한 단순 공존과 협력의 관계를 남북연합의 단계로 차원을 높이는 것을 합의하기 위해서는 무엇보다 먼저 양측 지도층이 상대방을 동반자로 인식하여 공존 협력을 위한 정책을 일관성있게 추진해야 한다. 따라서 공존 협력의 심화과정에서 북한 지도층과 주민들의 신념체계와 가치관이 자유민주주의 이념을 수용하는 방향으로 점차 변해갈 수 있도록 남한측의 내부 개혁을 심화시키고 북한과의 협조관계를 발전시켜야한다.

(4) 분야별 정책 추진 기본 방향

(가) 정치외교분야

첫째, 남북 공존과 협력을 정착 심화시키기 위해서 정치분야에서는 남

북상설대화기구를 설치하고 남북한 정치적 가치를 통합할 수 있는 정책을 추진한다. 따라서 남북기본합의서를 바탕으로 남북한은 상설남북대화기구를 설치하여 남북한 사이의 공존과 협력의 확대심화과정에서 나타나는 여러 문제에 관하여 논의한다. 이러한 상설대화기구로서 남북고위급 회담, 분과위원회, 공동위원회, 실무위원회, 연락사무소 등을 고려할 수 있다.

둘째, 남북고위급 회담은 남북현안 및 통일문제 전반에대해서 협의 결정하는 최고위급 결정기구이다. 남북고위급 회담은 각급 분과위원회 및 공동위원회의 활동을 유기적으로 연계 감독하면서 남북간 쟁점 사안이 발생할 경우 이를 최종적으로 협의 해결하는 권한을 지닌다.

셋째, 각급 분과위원회는 남북고위급 회담 산하기구로서 ‘기본합의서’의 각 분야별 업무에 대한 협의 이행기구이며, 분야별 업무를 위해서 ‘부속합의서’를 작성할 수 있는 권한을 지닌다. 각급 분과위원회는 정기적인 회의를 통해서 산하기구인 각 공동위원회에서의 부속합의서의 협의 이행과정을 점검하고 미해결 사항 및 쟁점 사항에 대한 논의를 계속해야하는 의무를 지닌다.

넷째, 남북한은 제7차 고위급 회담(1992.5.5-5.8)에서 ‘남북화해공동위원회,’ ‘남북군사공동위원회,’ ‘남북경제교류 협력 공동위원회,’ ‘남북사회문화교류 협력 공동위원회’를 구성 운영하기로 합의한바 있다. 공동위원회는 분과위원회 산하기구로서 각 분야별 세부업무의 협의 이행기구. 각 공동위원회는 각 분야별 ‘부속합의서’를 이행하며 각 사업별 ‘세부합의서’를 작성할 수 있다. 공동위원회는 산하에 특정 사안에 대한 협의기구로서 ‘실무협의회’를 둘 수 있다. 공동위원회는 ‘세부합의서’의 조항, 공동위원회의 운영, 세부사업계획 등을 협의하기 위해 ‘위원접촉’을 가질 수 있다. 또한 공동위원회는 세부사업의 추진을 위하여 ‘남북학술대회추진기구,’ ‘남북체육대회 추진기구,’ 등과 같은 비상설기구를 설치 운영할 수 있다.

다섯째, 실무협의회는 공동위원회 산하기구로서 공동위원회가 위임한 특정 사안에 대해서 협의하는 역할을 수행한다. 실무협의회 토의사항을 공동위원회에 보고하는 것을 의무화함으로써 실무협의회를 공동위원회의 틀 내에서 운영한다. 실무협의회는 세부사항의 협의권한만을 지니며 결정 권한은 공동위원회가 지닌다.

여섯째, 제7차 남북고위급 회담 (92.5.5-6)은 ‘남북연락사무소의 설치 운영에 관한 합의서’가 채택된 바 있다. 남북연락사무소는 남북간 연락업무를 수행하고 분과위원회 및 공동위원회의 위임에 따라 남북간 합의 사항의 이행에 관련된 실무협의를 진행하는 의무를 지닌다. 남북연락사무소는 남북간 각종 왕래와 접촉에 따르는 안내와 편의를 제공한다. 남북관계가 활성화된 경우 남북연락사무소 산하에 ‘우편물교환실,’ ‘전화교환실,’ ‘정보자료교환실,’ ‘출입경 관리실,’ ‘이산가족면회실,’ 등을 설치 운영한다.

일곱째, 가치통합의 기반을 조성한다. 남북과 공존 협력을 심화하고 남북연합 진입을 위해서 남북간에 정치적 신뢰구축 조치들을 실시한다. ‘기본합의서’ 및 ‘화해 분야 부속합의서’에 따라 체제인정과 존중, 내부분쟁 불간섭, 비방 중상 중지, 파괴 전복행위 금지에 대한 사항을 이행 실천한다. 특히 비방중상금지에 대한 이행실천 방안을 마련. 상대방의 특정 인사 및 정치체제에 대한 비방 중상부터 금지하고 언론자유가 보장되는 조건 위에 민영매체를 통한 비방 중상 금지 방안을 실시한다.

(나) 군사분야

첫째, 정전체제 유지하에서 축적되어온 남북한 사이의 신뢰구축 및 군비통제 조치를 바탕으로 남북한은 평화협정을 체결한다. 남북평화협정은 ‘기본합의서’를 보완 발전시키는 내용으로 구성하되 다음과 같은 주요 내용을 반드시 포함한다.

- 남북 평화공존 조항, - 평화관리기구 설치 조항 - 무력 불사용 및 불가침 조항, - 경계선 조항(NLL의 현실화 등), - 군사적 신뢰구축 조항, - 한반도 비핵화 조항, - 국제적 보장 조항, - 분쟁의 평화적 해결 조항, - 통일조항 등

둘째, 남북한 사이의 평화협정 체결에 의해 남북한 사이의 군사적 평화공존의 기틀이 마련된 기초 위에서 이를 한층 공고히 제도화하기 위한 조치를 취한다. 아울러 남북평화협정이 체결되었다 하더라도, 평화협정이 이행되어 한반도에서 항구적이고 실질적인 평화를 유지·관리할 수 있는 방안을 마련한다. 이를 위해 먼저 주변국이나 유엔의 협조·지원을 얻어 남

북 평화협정에 대한 국제적 보장체제를 형성하는 한편, 내적으로는 남북 평화협정의 이행을 감시하고 강제할 수 있는 제도와 기구를 마련하고, 추후 한반도 안정과 평화유지를 위한 지역적 환경 조성 차원에서 동북아안보협의체의 구성을 적극 추진한다.

셋째, 남북한 평화협정을 보완하기 위해 남북한이 각각 상대방을 지원할 수 있는 강대국과 무력 불사용 또는 불가침조약을 체결하여 강대국이 상대방의 침략 행위를 지원할 가능성을 약화시킨다. 이를 위해 북·미 평화협정, 한·중 평화협정 체결을 적극 검토한다. 남북 불가침협정을 먼저 체결한 뒤 한·중 및 북·미 불가침 협정을 체결할 수도 있으나, 북한의 반발이 거셀 경우 3개 협정의 공동체결도 무방할 것이다. 넷째, 한반도 평화협정의 이행을 점검 감독하고 위반시 제재를 할 수 있는 기구로서 ‘한반도평화유지위원회’(가칭)를 설치한다. ‘한반도평화유지위원회’는 2명씩 남북한 대표, 3명씩 평화보장국 대표, 유엔대표 등 12명 정도로 구성한다. ‘한반도평화유지위원회’의 의무는 평화협정 이행 점검 및 위반 여부 조사, 위반사항에 대한 제재 여부 결정 등이다. 한반도 평화유지위원회는 평화협정이행을 점검하기 위해 남북한의 점검 대상물을 직접 방문하여 확인하거나 남북한이 점검 사항에 대해 보고하게 하며, 인공위성 등 과학기술을 동원하여 감시한다. 그리고 협정위반이 의심되는 경우에는 별도의 ‘특별조사위원회’를 구성하여 조사하도록 한다. 위반사항에 대해서는 ‘한반도평화유지위원회’가 유엔 국제사법재판소에 제소하거나, 위반사항을 시정하도록 직접 지시하고, 필요한 경우 유엔 평화유지군을 동원하여 강제조치할 수 있도록 한다.

다섯째, 한·미 동맹체제 및 주한미군의 역할을 재조정하여 한반도 방위의 한국화 실현을 실현한다. 한·미 연합사의 역할을 재정립하고, 주한미군의 기능을 동북아지역 긴급사태에 대비한 신속대응군으로 전환하며, 한·미 상호 공동이익의 개발과 동북아 다자 안보협력체제에 상응하는 형태로 한·미 동맹체제 재구성하도록 한다.

여섯째, 한반도 평화체제 수립을 보장하고 동북아 평화와 안정을 위한 동북아 다자간 안보협력체 형성을 추진한다. 역내 국가간 안보협력체 형성을 위해 우선적으로 동북아협력대화(NEACD), 아·태안보협력이사회

(CSCAP) 등 기존 제도를 활용한다. 또한 한·미·일 3국간 안보협의회의 및 군사위원회 회의 정례화를 통해 군사력 상호 운용성 제고 등 안보협력 체제를 구축함으로써 동북아 다자안보협력체 및 한반도 평화체제 구축에 대한 긍정적 역할을 유도한다.

(다) 경제분야

첫째, 민족경제공동체를 회복한다. 이를 위해 남북한 경제력 격차 해소, 남북한 산업 및 지역간 연계, 국제경제에 공동대처, 경제체제의 이질성 극복을 위한 사업을 추진한다. 또한 북한 경제의 개혁과 개방을 더욱 심화시켜 북한의 사회주의 경제체제에 시장경제적 요소를 더욱 확대하는 정책을 시행하며, 북한경제의 시장경제에의 적응력을 높일 수 있는 남북한의 광범한 협력 사업을 전개한다. 민족경제공동체 회복의 관건은 경제협력사업에 대한 북한 스스로의 참여에 달려있는 바, 북한의 참여를 유도하기 위해 북한의 개혁과 개방 및 대남 관계 개선이 체제붕괴와 흡수통일로 이어질 지 모른다는 우려를 반드시 해소할 필요가 있다. 이를 위해 남북대화 및 주변국이 참여하는 국제간의 협력관계를 유지함으로써 북한 체제를 보장하고 다양한 협력 사업을 통해 실리추구가 가능할 수 있음을 보여주어야 한다.

둘째, 남북경제협력의 안정화를 위하여 북한당국과 공동으로 협력의 제도화를 추진한다. 이를 위해 남북경제공동위를 가동함으로써 남북협력 추진의 안정을 기한다. 그리고 각 사업에 대한 남북한간 분야별 협정체결을 추진한다. 남북교류기금 확충과 함께 국내외 기업과 대북 투자 확대를 위한 컨소시엄을 구성한다. 또한 남북경제교류 협력 공동위원회에서 한반도 공동발전계획을 마련하고 이에 따라 투자계획을 세우고 자원배분 및 투자 추진을 담당할 남북한 공동명의로 '한반도투자개발회사'를 설립한다. 남북 교역이 북한전체 교역의 50% 이상을 차지하고 북한이 외화를 안정적으로 획득할 수 있도록 남북한 대규모 합작사업을 체계적으로 추진한다. 그리고 이러한 남북경협 사업이 제대로 진행되도록 뒷받침하기 위해, 북한 사회간접시설을 확충하도록 하고, 발전소 건설 지원 사업 등에 본격적으

로 투자해야 할 것이다.

셋째, ‘민족경제공동체’ 형성을 위해 정부는 경험과 관련한 남북간의 법제도적 미비를 해결하기 위한 방안을 마련하여 북한과의 합의 도출을 위해서도 적극 노력해야 한다. 법·제도적 장치에는 대북 투자에 대한 안정성 확보를 위한 투자보장장치, 과실 송금 허용 및 분쟁해결 조정을 위한 제도적 장치, 통행에 따른 편의 제공과 북한지역에서의 활동에 대한 신변 보장 등이 포함돼야 한다. 그리고 남북교역과 관련해서는, 기업간의 청산 계정 개설 및 직교역 반출에 대한 무이자 대월자금 제공 등 다양한 결제 방식을 도입해야 할 것이다. 그리고 공공차관 또는 상업차관에 대한 정부 및 협의 조정기구의 차관보증을 제공한다. 남북한 선박 운항 및 육로수송과 관련 통신, 접안, 하역 방법 등에 관한 통행협정 및 통관협정 등도 조기에 체결할 수 있어야 한다. 이런 맥락에서 정부는 민족공동체 형성을 위한 우리 국내제도의 정비와 법제화도 적극 추진해 나간다. 그리고 북한에 대해서도 민족경제공동체의 발전에 기여할 수 있도록 법 제도화의 추진을 요구해야 한다.

넷째, 제조업분야의 남북한 경제협력의 대상분야가 확대되어 감에 따라 직접투자가 늘어날 것이므로 정부는 이의 발전을 위한 지원을 제공한다. 그리고 기술자의 방북과 기자재 및 시설재의 반출상의 제한을 철폐하도록 한다. 또한 일정 규모 내의 자본금 송금 및 사무소 설치 등 민간기업의 시범적 대북 투자 사업에 대한 편의를 제공한다. 나아가 교역 상품의 품질유지를 위한 선적전 품질검사와 클레이다 처리 방법상의 문제 해소를 위한 제도적 장치를 마련한다.

다섯째, 경제공동체 형성에 소요되는 재원은 기본적으로 개별사업주체가 중심이 되어 조달하되 정부의 간접적 지원이 따를 수 있도록 한다. 정부조달 재원은 남북협력기금의 확충 및 목적세의 신설, 장기채권 발행, IBRD, IMF, ADB 등으로부터 공공차관을 포함한 해외자본시장으로부터의 상업차관, 일반 예산의 전용 및 군비축소에 따른 군비전용 등을 통해 조달하되 산에 따른 심의를 거쳐 결정한다. 재원조달방안에 있어서는 분야별로 방안을 마련할 것이 아니라 전체적인 차원에서 총괄적인 재원조달 계획을 수립한다.

(라) 사회문화분야

첫째, 남북기본합의서의 전면이행, 남북간 상설대화기구의 기능, 경제협력의 확대와 함께 모든 유형의 사회문화교류협력을 증진시키는 방안을 강구한다. 사회문화교류의 장애물이 될 수 있는 남북한의 법·제도 체계를 정비한다. 남북한 문화협정을 체결하여 사회문화교류를 제도화하고 지원할 수 있는 방안을 강구하고, 학술, 예술, 사회단체 등의 교류협력을 확대할 수 있도록 각 분야에서 남북한 공동기구 결성을 지원하여, 각 분야에서 자율적으로 교류협력을 정례화 제도화할 수 있도록 지원한다. 또한 남측의 지원하에 북한의 여러 사회문화 단체가 남북 합동으로 국제적 교류에 참가할 수 있도록 하는 방안을 마련한다.

둘째, 남북 사회문화 교류 협력에서 난점으로 등장할 것은 남북한의 이질화와 경제적 격차에 따른 북한측의 주저와 능력부재일 것으로 보이는바, 북한측 민간을 교류협력에 적극 참여시키기 위한 여러 지원정책을 추진한다. 즉 남북사회문화 협력기금을 남한의 민관합동으로 조성하여 북측을 지원하는 방안을 강구한다. 그리고 남북한 경제협력으로부터 파생하는 이익의 일부를 조세로 환수하여 남북 사회문화 교류 기금으로 사용하는 방안을 강구한다.

셋째, 장차 점진적 남북한 통합을 시야에 두고 특히 남북한의 청소년 교류와 동질성을 확대할 수 있는 여러 방안을 강구한다. 남북한 청소년의 교차 수학여행, 학교 교환 수업, 자매 결연 형태, 청소년 문화 체육 행사 개최 등을 시행한다. 그리고 남측의 지원으로 북한 청소년의 직업 교육 및 시장경제질서 교육을 실시한다. 또한 남북한의 사회단체, 청소년 단체, 학교, 지방자치간의 자매결연을 적극 추진하여, 남측의 북측에 대한 지원과 결연 체제를 확고히 하면서 인적 교류를 적극적으로 추진한다.

넷째, 남측과 북측의 지방자치 단체의 결연을 장려하여 북측에 현대적 행정 체계와 기술을 전수하며, 북측의 여러 자치단체가 개혁 개방의 엄청난 변화과정속에서 현실적으로 부딪치는 여러 문제들을 해결하는 데 기술적 자문과 경제적 지원체계를 갖추도록 한다. 사회단체들의 경우에도 동일한 지원과 협력 체계를 갖추도록 한다.

다섯째, 남북한 사이의 사회문화적 이질성 극복을 위한 적극적 조치로서 남북통합 교육과 평화교육을 실시한다. 통일교육을 통하여 남측 주민에게 남북한간의 공존과 협력의 필요성과 통일을 위한 남측의 북측에 대한 전면적이고 적극적 지원의 필요성을 설득한다.

라. 제4단계: 남북연합 구성

(1) 정세인식

첫째, 남북한 사이의 평화체제가 원활히 기능하고 있으며, 경제·사회적 교류협력이 끊임없이 증대하며, 남북관계를 ‘사실상의 통일’ 상태로 보다 확고히 제도화할 필요성이 대두한다. 남북한의 공존 협력의 심화와 함께 북한 지역의 개방과 개혁이 완료되었을 뿐 만 아니라 특히 남측과의 경제 교류의 성과로서 북한 경제가 단순회복 단계를 넘어서 안정된 성장단계로 접어들었으며, 남북한 간의 경제교류와 사회문화 교류가 획기적으로 증대하는 과정에서 북한 지도자와 일반 주민들 사이에서 남측에 대한 의구심과 우려가 점차로 희석된다.

둘째, 남북한의 교류와 협력이 심화되는 과정에서 오랫동안의 이질화와 남북간 격차 때문에 여러 문제가 파생했으나, 이를 처리해 나가는 과정에서 남북한간의 이해가 깊어졌으며, 이러한 문제를 처리하는 여러 형태의 남북한 정부간, 민단단체간의 공동기구, 공동협약이 점차로 증대한다. 남북한의 교류와 협력이 심화되는 가운데, 남북한간의 분쟁과 협력을 단순 조정·협력하기 위한 기구와 협약의 차원을 넘어서서, 남북한의 여러 사업과 정책에 대한 의사형성에서 남북한 주민의 이익 일치와 불일치를 공동으로 민주적 과정을 거쳐서 협의를 해야 하는 사항들이 늘어나 남북한 사이의 공동헌법, 공동 의회, 공동 집행 기구 등의 필요성이 대두한다.

(2) 정책목표

남북한 사이의 공동관심사 및 협력의 제도화와 가속화를 담당하게될 남

북한 연합 기구를 창설한다. 즉 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처, 남북분쟁해결기구 등을 구성한다.

(3) 정책 추진 기초

첫째, 남북한 주민의 민주적 의사 형성 보장 및 결집에 기반하여 남북한 당국이 동등한 자격으로 남북연합을 구성하는 작업에 참여한다.

둘째, 남북한간의 가치 통합과 교류협력이 증진할 수 있는 기존의 정책을 지속적으로 확대해 나간다.

셋째, 북한의 다원화를 촉진시키고, 남북한 상호간의 이질성 수용능력을 제고하는 동시에 남북한의 동질성도 증진시켜 나간다.

(4) 남북연합 구성 방안

첫째, 남북연합 구성은 남북간의 협력강화에 따른 제도화의 객관적 필요성, 민주적 과정을 통해서 확인된 남북한 주민 다수의 의사에 기초하여, 남북연합 형성을 의제로 한 남북정상회담을 정례적으로 개최하여 돌파구를 마련한다. 따라서 양측 정상은 남북연합 구성에의 의지를 확인한 후, 남북연합을 형성하기 위한 구체적 작업을 수행하는 전담기구 또는 남북한간의 여러 차례 다방면에 걸친 실무접촉을 통하여, ‘남북연합헌장(안)’을 마련하고 이를 최종적으로 남북한 정상회담에서 협의 합의하도록 한다.

둘째, 남북연합의 실무적 준비과정 및 최종적으로 정상회담에서 다루어져야 할 의제로서 다음과 같은 것들을 상정할 수 있다.

- 한국 전쟁 등 과거 청산 문제
- 남북한 공존과 협력의 제도화와 확대 방안
- 남북연합의 성격과 제도 운영 방안

셋째, 남북연합 체결과정에서 남북한 사이의 과거청산 문제가 대두할 것이지만 가급적이면 과거에 얽매이지 말고 남북한 사이의 통합을 촉진하는 미래지향적 자세에서 처리하도록 한다. 한국전쟁에 대한 책임문제는

1994년 김일성의 사망에서 상징적으로 드러나듯이 이미 생물학적으로 상당 정도 해결되었기 때문이다. 그리고 남북한 당국 또는 주민 사이의 재산권 다툼에 대한 문제도 북한 경제의 회생과 남북화합의 대승적 차원에서 북한 주민의 권리를 최대한으로 보장하는 방향으로 해결하도록 한다.

넷째, 남북한 사이의 공존과 협력의 제도화와 확대 방안은 남북연합을 구성하는 목적이자 핵심 관심사항이어야 할 것이다. 남북연합을 구성하게 되면, 기존의 다소간 무질서하게 남북한 사이에 만들어 졌던 협약들과 기구들이 남북한 국가 협약의 차원에서 공식화되고 규범력을 갖을 수 있도록 해야 할 것이다. 남북연합을 협상하는 과정에서 남한측은 남북연합형성을 기념하고 남북한의 원활한 통합을 위한 남북간 격차 해소를 위하여 북한에 대한 정부차원의 ‘마샬플랜’을 발표할 수 있다. 이는 남북연합 형성에 대하여 북한측 보다는 남한측이 더욱 적극적이기 때문에 소극적 북한측을 유인하며, 북한 내부에서 나타날 지도 모르는 저항을 예방하기 위한 효과적 방법으로 생각할 수 있다. 또한 북한당국 자체가 이러한 요구를 해올 수 있다.

다섯째, 남북연합의 성격과 관련해서, 남북연합은 통일을 지향하는 과도단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상징하는 국가연합과는 다른 특수성을 가지고 있음을 밝혀야 한다. 남북연합 단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하므로 남북연합은 연방과는 다르기 때문이다. 남북연합 단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위한 ‘민족내부의 특수관계’를 유지하면서 남북현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀나가도록 한다. 이런 점에서 남북연합은 과도기적 협의체이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적 의미의 국가연합과도 상이한다.

여섯째, 남북연합의 운영기구들은 기왕에 존재하는 남북대화창구를 발전시켜 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무국, 상주연락대표부, 남북분쟁해결기구 등을 설치한다. 이러한 정치제도의 운영을 통해 남북연합 단계에서 발생하는 문제를 해결하고 보다 심화시키기 위한 방안들을 논의한다.

일곱째, 이러한 사항들에 남북한 사이에 합의가 도달하면 이를 종합하

여 ‘남북연합 헌장’을 채택한다. 남북연합헌장의 실질적 이행을 보장하고 남북한 각각의 국내법적 절차를 밟기 위해서 조약의 성격을 지닌다는 점에 대한 명시적 합의가 필요하다. 남북연합헌장이 국내법에 준하는 조약과 같은 법적 성격을 지니도록 국회의 비준동의를 거쳐야 할 것이다. 또한 남북연합헌장을 유엔에 등록하여 국제적으로 조약으로 인정받도록 해야 할 것이다. 다만, ‘남북연합헌장’이 조약과 동일한 법적 효력을 지니더라도 통일을 지향하는 남북한의 ‘특수관계’라는 점을 명시하여 남북한이 상호 상대방을 국가로서 승인한 것은 아니라는 점도 강조할 필요가 있다.

4. 협상방안

남북연합의 형성은 위에서 제시한 기본구도에 따라 추진하는 것이 바람직하지만 북한의 입장 또한 고려하지 않을 수 없다. 따라서 제도적·형식적 측면에서 북한이 고수하고 있는 고려연방제의 입장을 고려하여 협상을 추진하는 필수불가결하다. 다만, 이 경우에도 우리 정책이 시행되는 과정에서 북한의 대남 인식과 행태가 서서히 변화될 수 있다는 점도 함께 유념해야 할 것이다.

북한은 1960년 과도체제 형태의 연방제를 제의한 이후 1973년 고려연방제, 1980년 통일국가 완결형으로서의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’(고려연방제) 제의 등 ‘국가연합’적 성격의 ‘연방제’ 통일을 「통일의 완성형」으로 주장해 왔는 바, 1990년대에 들어서는 특히 남북체제 공존을 강조하고 있다.

가. 북한의 고려연방제 평가

(1) 고려연방제의 구성·임무·운영원칙

첫째, 고려연방제의 중앙정부는 ‘최고민족연방회의’와 상임기구인 ‘연방상설위원회’로 조직, 구성원은 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표로 구성된다.

둘째, 중앙정부는 북과 남의 지역정부들을 지도하고, ‘연방’국가의 전반적인 사업을 관할하며, 정치문제·조국방위문제·대외관계문제 등 민족의 전반적 이익과 관련된 공동의 문제를 토의 결정하는 기능을 갖는다. 「10대 시정방침」에는 ‘민족연합군’ 조직, 중앙정부가 두 지역정부의 대외활동을 대표 등을 포함하고 있다.

셋째, 운영원칙으로서, 중앙정부인 최고민족연방회의와 연방상설위원회는 공동의장과 공동위원장으로 남과 북이 윤번제로 담당하며, 대외정책노선은 어떠한 정치군사적 동맹이나 블럭에도 가담하지 않는 중립국가를 표명한다.

넷째, 통일국가 실현절차는 「민족통일정치협상회의」 소집(남과 북의 당국과 정당, 단체대표들)을 통해 통일방도를 확정하고, 고려민주연방공화국을 선포한 후, 국가체제 조립을 우선적으로 실시한다. 따라서 북한의 통일방식은 선 국가통일, 후 민족통일 방식이라 할 수 있다.

(2) 고려연방제의 ‘국가연합’적 요소

첫째, 북한의 고려연방제는 중앙정부가 남과 북의 지역정부들을 지도하고, 정치·국방·대외관계 등 ‘연방’국가의 전반적인 사업을 관할한다는 점에서 일반적 연방제의 성격을 갖는 것처럼 보이나, 기존의 이질적인 두 체제를 유지하고 독립적인 두 정부를 가진다는 점에서 ‘국가연합’적 성격이 더 강하다. 북한도 고려연방제를 영문으로는 “Democratic Confederal Republic of Koryo”로 표기하여 ‘국가연합’식으로 표기하고 있다. 북한은 1991년 신년사에서 1민족 1국가 2정부 2제도에 기초한 ‘연방제’ 실현을 강조하면서도, ‘누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는’ 원칙에서 ‘잠정적으로 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여, 장차 중앙정부의 기능을 높여나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다’를 밝힌 바 있다. 북한이 ‘민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여’ 라고 명분을 내세웠으나, 이는 북한의 현실에 비추어 남북공존적 ‘연방제’를 추진할 의사도 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 북한은 주한미군 철수 등 전제조건을 철회하지 않고 있다.

둘째, 북한은 『전민족 대단결 10대강령』(1993)에서 ‘공존, 공영, 공리 도모’(3항), ‘분렬과 대결을 조장시키는 일체 정쟁의 중지’(4항), ‘북침과 남침, 승공과 적화의 위구 해소’(5항) 등을 제시하고, 『민족대단결 5대방침』(1998)에서는 ‘북과 남사이의 관계 개선’(3항) 등을 주장한 바 있다. 또한 『민족 대단결 5대방침』을 통해서도 대남혁명적 요소를 배제하지 않고 있으나, 남북관계개선과 접촉·대화와 연합을 강조하고 있다. 그러나 외세의존정책 포기, 주한미군 철수, 외국군과 합동군사훈련 중지, 미국의 핵우산 탈피 등 “4개 대남요구사항”(10대강령)을 제시하고, ‘연북화해정책으로의 전환’(5대방침)을 동시에 요구한 바 있다.

셋째, 고려연방제를 실현하는 방식으로, 북한은 ‘민족통일 정치협상회의’ 개최를 통해 일시에 『1국가 2체제』를 구축하자고 주장하고 있는 바, 과정적인 측면에서 중간단계를 거치기보다는 지도자의 정치적 의지를 강조하고 있는 측면을 살필 수 있다.

(3) 고려연방제의 혁명적 요소

첫째, 북한이 1990년대에 들어 고려연방제의 ‘국가연합’적 성격을 강조하고 있음에도 불구하고, 북한의 입장에서 ‘고려민주연방공화국’ 건설을 이룩하기 위해서는 남북관계의 현 상황을 타파하는 혁명적 과정을 거쳐야 된다. 특히 ‘연방정부’를 구성하는 방식으로 동 수의 남북대표 뿐만 아니라 일정수의 해외동포 대표 참여를 주장하는 바, 이것은 통일전선을 형성하여 북한에 유리한 의사결정을 유도함으로써 ‘연방정부’를 장악하려는 의도를 가진 것으로 볼 수 있다.

둘째, 남북연합이 남북간에 구성되는 것인데 반해, 고려연방제는 해외대표의 참여를 상징함으로써 구성국가간의 결정으로 이루어지는 ‘국가연합’의 성격을 상실하고 있다.

셋째, 북한은 통일방안의 협의창구를 남북당국 차원에서가 아니라 비당국도 포함하는 ‘대민족회의,’ ‘민족통일정치협상회의’ 등으로 하자는 입장을 고수하고 있다.

넷째, 북한은 고려연방제의 ‘선결조건’ 또는 ‘4개 대남요구사항’(국가보

안법 철폐, 미군철수 등)을 제시하고 있는 바, 이는 평화공존보다 남한내의 혁명여건 조성을 포기하지 않고 있음을 보여주고 있다. 그리고 “민족자주는 조국통일의 근본원칙이며 고려민주연방공화국 창립방안에 관통되고 있는 기본 정신”이라고 주장하는 바, 이는 자주주의 원칙을 강조함으로써 미군철수의 명분을 제공하기 위한 것이라 할 수 있다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 북한은 고려연방제에 혁명적 요소와 ‘국가연합’적 요소를 혼합, 대남화해 측면을 부각시키면서도 당국간 차원보다는 비당국을 대상으로 연합을 선전하려는 입장을 견지할 것으로 예상되는 바, 남북연합의 실현의 관건은 북한의 이러한 입장을 여하히 극복할 수 있는가의 문제가 될 것이다.

나. 협상방안

(1) 기본방향

첫째, 남북대화의 제도화 틀을 형성하도록 한다. 남북연합의 성격과 북한의 대화전술을 고려할 때, 남북대화는 대화의 제도화 자체만으로도 충분한 의미를 가질 수 있다. 종래 북한이 남북대화의 결렬을 대화목적의 하나로 이용하여 왔던 점을 고려하여, 남북연합 형성을 위한 대화는 「대화를 위한 대화방식」(의사협상)도 포괄적으로 수용하도록 한다. 그리고 대화의 형식 또한 구분함이 없이 공식 혹은 비공식 대화를 모두 수용할 수 있도록 철저히 준비한다. 특히 대화의 제도화 방법으로는 현재의 남북관계가 냉전적 자세를 지속하는 모습을 보이고 있으므로, 남북대화 추진을 단계적이고 점진적으로 진행시키되, 분야별로 다양하게 추진하여, 사안별 난이도의 차이로 인해 모든 대화가 동시에 교착되지 않도록 유념해야 한다.

둘째, 통일의 원칙문제를 제대로 세우도록 한다. 남북연합 형성을 위한 협상에서 통일문제는 통일의 당위성, 통일의 원칙, 구체적 협상의 3차원에서 접근하도록 한다. 통일의 당위성과 관련해서는 합의과정에서 과도한 경계를 배제하는 것이 바람직하다. 통일의 당위성에 대한 강한 긍정은

“두 개의 제도, 두 개의 정부에 기초한 연방제 방식”이라는 북한의 『완성형 연방제』에 대한 반대 정서를 간접적으로 표현하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

통일의 원칙과 관련해서는 근본문제에 대한 남북간의 인식 차를 명백히 표현할 필요가 있다. 통일의 원칙은 남북기본합의서의 전문에서 확인된 「7·4공동성명」의 통일 3원칙을 재확인하는 선에서 결정하되, 근본 문제에 대한 쌍방간 인식차이가 존재한다는 점을 명백히 하여 북측의 자의적 해석 여지를 제약해야 할 것이다. 다만, 구체적인 언급은 불필요하다. 예컨대 동서독은 1972년 「동서독기본조약」을 체결했을 때, 전문에서 “민족 문제를 포함다한 근본문제에 있어서의 견해차이에도 불구하고, 양독간 상호 협력할 수 있는 여건조성을 희망하면서 다음과 같이 합의하였다...”고 그 차이점을 분명히 명시함으로써 향후 불필요한 갈등을 사전 예방하였다.

현재 남북한은 한반도 분단상황과 통일 3원칙에 대해 상이한 인식을 갖고 있다. 먼저 한반도 분단상황에 대한 인식과 관련, 남한은 2중적 상황하에 북한을 통일에의 동반자로 인식하는 반면, 북한은 남한을 미국의 식민지로서 해방의 대상으로 인식하고 있다. 즉 북한은 조선로동당 규약 전문을 통해 “...남조선에서 미제국주의 침략 군대를 몰아내고 식민지 통치를 청산하며...”을 천명하고 있다.

또한 통일 3원칙에 대한 해석과 관련, 남한은 자주를 남북 당사자원칙에 기초한 남북대화, 평화를 북한의 대남적화노선 포기, 민족대단결과 관련하여 민족대단결의 기초로 민주주의 원칙 추구로 이해하고 있다. 반면에 북한은 자주를 주한미군 철수에 기초한 반외세 자주화로, 평화를 연방제에 기초한 통일로, 민족대단결을 국가보안법 철폐 등 남한의 반공정책 포기 및 공산주의자들의 활동 허용으로 규정하고 있다.

마지막으로 구체적인 통일방안은 남북이 계속 논의할 필요성에 합의하는 선에서 대처하도록 한다. 남북간 근본문제에 대한 인식 차가 존재하는 한, 통일 방도의 원칙문제에 대한 일괄타결식 합의는 비현실적이기 때문이다. 따라서 근본문제에 대한 인식 차를 대화를 통해 좁혀나가면서 남북간 실천 가능한 조치를 선행하여 이행해 나가는 것이 바람직하다는 입장을 취하도록 한다. 동시에 쌍방의 인식차를 좁히기 위해서는 남북당국간

협의를 제도화하고, 이의 일환으로 쌍방의 장관급 특사회담, 총리급 남북 연합 협사회담 등을 구성하도록 추진하여 실질적인 논의가 되도록 해야 할 것이다.⁸³⁾

셋째, 협상을 촉진하기 위한 수단으로써 평화통일에 대한 양측 정상 의지를 확인하는 방식으로 비공개 또는 공개적 회담을 통하여 평화통일에 대한 공동선언을 각기 하는 방안도 적극 고려한다. 통일과 관련, 남북당 국간 대화에 대한 정치적 뒷받침을 제공하며 통일문제의 남북 당사자 해결논리에 대한 선언적 효과가 있기 때문이다.

(2) 분야별 협상 방향

(가) 정치외교분야

첫째, 당국간 대화를 중심으로 하고, 조정자·보장자의 역할을 제3국에 부여하는 다자간 회담도 고려해야 할 것이다. 이는 북한의 대화방식이 합의거부 혹은 합의사항 불이행을 왕왕 선택한다는 점을 고려한 방식이다.

둘째, 정치외교회담은 합의의 도출과 이행이 어려운 부분인 만큼, 준비 회담의 철저 운영과 회담의 장기적 진행을 고려하고, 국내정치 일정과 상황을 연계시켜 추진하도록 한다.

83) 통일문제 협상틀과 접근방식에 대한 인식

| | 협상형식 | 접근방법 |
|---|-----------------------------|-------------------------|
| 남 | 국민합의를 바탕으로 책이다 있는 당국간 대화 추진 | 실천이 용이한 분야부터 남북간 화해 추진 |
| 북 | 정부·정당·사회단체간 연석회의 방식의 정치협상 | 원칙적인 것에 합의한 후 구체적 문제 실천 |

(나) 군사분야

첫째, 군사분야는 내용의 전문성을 고려하여 정부대표만이 아닌 민간대표들도 포함하는 구체적 남북대화를 추진하도록 한다.

둘째, 국가안보와의 민감한 연계성을 감안할 때, 군사분야에서의 대화는 포괄적인 사안보다는 구체적인 소규모 의제를 먼저 다루는 의제논의의 절차적 전환을 시도해 볼 수 있다. 종래 남북간 합의한 바 있는 전화연결, 비방중지, 상호 군사훈련 참관 등의 내용이 구체적인 사안이 된다. 그리고 군축문제와 같이 어려운 사안은 상호 신뢰가 구축된 이후 논의하는 것이 바람직하다.

(다) 경제분야

북한의 경제상황을 분석하여 그들이 필요한 분야에서 대화를 추진하되, 정부의 부담을 덜기 위해 민간부문에서 먼저 회담을 진행시키도록 한다. 경제차원의 남북당국대화는 민간차원의 남북대화가 진행된 이후 발생하는 정부차원의 지원사항을 의제로 하여 실무적 회담으로 진행시키는 것이 유리하기 때문이다.

(라) 사회·문화분야

첫째, 경제회담 사항과 대동소이한 대화가 남북간에 이루어져야 할 것이다. 다만 계층적으로 다양한 사람들이 남북간 대화에 나서게 될 것이므로, 정부로서는 대화지원 준비를 보다 충실히 해야 할 것이다. 종교, 학술, 예술, 체육 등 다양한 분야에서의 대화는 사안에 따라 다르게 진행될 수 있으므로, 정부측에서 지원할 수 있는 내용도 상응되어야 한다.

둘째, 다양한 사회·문화적 사안을 정치·외교·군사분야와 연결시키는 것도 정부로서는 중요한 회담준비 및 결과분석 사항이 된다.

VII. 결론: 평화공존의 제도화를 통한 통일기반 확충

탈냉전 시대에도 한반도는 여전히 분쟁 발생의 잠재적 가능성이 많은 지역으로 평가받고 있다. 대북 포용정책을 추진하면서도 그 기반에는 튼튼한 안보를 내세워왔다. 그 만큼 안보에 대한 불안감이 항상 남북관계에 영향을 미치고 있다. 남북대화를 시작한 이유의 하나도 안보에 대한 근원적 해결을 모색하기 위함에 있었다. 남북대화 시작 이후 다양한 형태의 군사적 갈등이 단속적으로 나타났으나, 남북한이 최소한도로 공감대를 형성한 것은 한국전쟁과 같은 동족살상의 민족적 갈등이 더 이상 없어야 한다는 점일 것이다. 그럼에도 불구하고 군사적 대치 상태는 여전하고, 군사적 신뢰 구축문제는 아직도 첫걸음을 시작해야 할 문제로 남아 있다.

이러한 남북관계의 현실 상황에서 남북정상회담의 개최는 불신과 반목의 남북관계를 화해와 협력의 관계로 바꾸기 위한 중요한 이정표 역할을 했다고 할 수 있다. 남북한이 과거와는 달리 현실주의적 협상을 시험하게 되었고, 정상회담에 따른 정치적 긴장완화의 분위기와 함께, 교류와 협력이 증대할 수 있는 환경이 마련되었다. 북한에게는 시험적인 개방정책을 추진할 수 있는 여건이 조성되었다. 국제적으로 북한의 이미지가 일정한 정도로 개선되면서 북한의 대외관계 확대 노력이 성과를 거둘 수 있게 되었다. 남북관계 개선의 환경은 결국 중장기적으로 한반도 냉전구조를 해체하는 길을 열어 놓았다.

그러나 남북정상회담으로 성립된 이와 같은 남북관계 개선의 모멘텀은 기대와는 달리 그 지속성이 약화되었다. 남북한 모두 6·15 남북공동선언의 이행을 강조하고 있지만, 북한측이 약속을 제때에 이행하지 않는 상황이 전개되었기 때문이다. 1990년대 남북기본합의서가 발효되었을 때의 기대와 그것이 제대로 이행되지도 못하고 사문화되다시피한 좌절이 반복되는 전철을 반복하는 것이 아닌가 하는 우려도 있다. 물론 남북간 교역이 실증하는 것처럼⁸⁴⁾ 남북관계가 적대적 관계가 지배하였던 시대로 회귀할

84) 남북간 교역은 2000년도에 4억2천5백만 달러 규모에 달하였으며, 이에 따라 북한의 대외무역의존도에서 남한은 20% 이상을 점유하게 되었다. 남북교역의 추세에 대해서는 통일부 교류협력국, 「남북교류협력 및 인도

가능성은 매우 낮아졌다. 그럼에도 불구하고 남북관계가 지속가능한 발전의 양태로 확산되지 않고 있는 것은 역시 서로에 대한 믿음이 근원적으로 성립되어 있지 않기 때문이다. 남북한의 평화공존에 대한 공동의 인식의 발현이 지속가능한 발전을 보여주는 남북관계를 가져오게 할 것이다.

그런데 남한측의 입장에서 볼 때, 분단 이후 북한이 지속적으로 유지해 오고 있는 평화와 통일에 대한 입장은 평화공존을 이루어나가는 데 있어서 몇 가지의 문제를 가지고 있다.⁸⁵⁾ 첫째, ‘평화’를 주장하면서도 비평화적인 본질을 가지고 있다는 점이다. 북한은 남한 정부와 협상을 하고 또 남한 정부로부터의 지원과 협력을 논의하면서도 다른 한편으로는 여전히 남한 정부를 타도해야 할 ‘미제의 괴뢰정부’로 규정하고 있다. 상대방을 인정하지 않는 평화란 의미가 없는 것이다. 북한이 평화통일방도의 전제조건으로 ‘남조선혁명’을 강조하고 있는 데, 남한의 입장에서 보면 이는 결코 평화적 방법이라고 말할 수 없는 것이다. 남북기본합의서에서 남북한은 분명히 “상대방의 체제를 인정하고 존중”(제1조)하고, “상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다”(제2조)고 합의하였다.

둘째, ‘민족’을 강조하면서도 비민족적인 성격을 가지고 있다는 점이다. 물론 북한은 통일문제를 ‘외세에게 빼앗겼던 민족적 자주권을 되찾는 문제’이자 남북이 함께 해결해야 할 ‘민족내부문제’로 줄곧 강조해 왔다. 그러나 실제로 그렇게 생각하는가 하는 데 있어서는 회의가 있다. 남북관계의 발전을 제대로 이루어내지 못한 점에 있어서는 남한도 책임을 면제받을 수는 없지만, 북한은 김일성 주석 사망이후 줄곧 남한을 배제하는 방향에서 대미접근전략을 추진하였고, 주변4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 촉발시킴으로써 민족의 운명을 국제사회에 내던지는 양상을 보여주었다. 북한이 그토록 강조하고 있는 6·15 남북공동선언의 제1항에 담긴 “나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해

적 사업 동향」, 제125호 (2001.11.1~11.30), p. 20 참조.

85) 북한은 최근에 발표된 김정일 논문을 통해 「조국통일 3대원칙」과 「전민족대단결 10대강령」, 그리고 「고려민주련방공화국 창립방안」을 「조국통일 3대현장」으로 강조하고, 이를 통일을 추진하기 위한 강령적 지침으로 거듭 강조하고 있다. 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 1997.8.4.” 「로동신문」, 1997. 8. 20.

결해 나가”는 것은 북한측이 주장하는 바대로의 문제만을 논의하지는 것은 아닐 것이다. 통일문제는 남북한 사이에 존재하는 모든 문제들을 남북한이 머리를 맞대고 논의하며, 동시에 국제사회의 일원으로서 우리의 문제와 이해관계를 갖는 주변국과의 이해관계를 조율하면서 풀어나가야 하는 문제이다.

남한의 평화 통일정책에도 개선해야 할 문제점이 있다. 첫째, 총체적 국력의 차원에서 우리가 앞선다고 하여 우리가 의도하는 방향으로 북한을 이끌 수 있다는 인식에서의 변화가 필요하다. 남한이나 북한이나 나름대로의 통일방안과 통일전략을 세울 수 있고 또 구체적인 정책방안들을 추진해볼 수 있다. 그러나 통일문제는 남북한의 상호작용 속에서 그 해결방안이 나오는 것이지 어느 일방의 의도가 지배적으로 반영되는 것은 아니다. 다시 말해 북한은 북한 나름대로의 체제 작동력이 있다는 점을 인식하는 토대 위에서 남북관계 개선을 위한 정책이 창출될 수 있다는 점에 유의해야 한다. 이 점에서는 북한도 마찬가지이다. 남한에 대하여 북측의 논리를 지속적으로 강요하면 어떠한 변화를 초래할 수 있다는 일방주의적 편견을 버려야 할 것이다.

둘째, 합의에 의한 평화적 통일을 표방하면서 때로는 일방적 관점을 여전히 보여주고 있다는 점이다. 시장자본주의와 자유민주주의를 기저로 하는 남한과 ‘우리식 사회주의’와 ‘주체사상’을 주장하는 북한이 그와 같은 이념적 가치와 체제를 유지하는 한에 있어서는 합의하에 하나로 된다는 것은 대단히 어려운 일이다. 평화적 통일은 끊임없는 인내를 요구하는 일이다. 남한의 입장에서 자유민주주의와 시장자본주의 가치체계가 우리 민족 모두에게 ‘인간다운 삶의 질’을 가져다 줄 수 있다는 확실한 믿음이 있다면, 그러한 믿음을 통일문제에서도 분명하게 보여주어야 한다. 정치이론과 정치현실의 역사적 경험은 개개인의 인간적인 삶과 가치를 실현하는데 자유민주주의가 최선의 체계임을 보여주었다. 결국 우리가 양보할 수 없는 것은 무엇이며, 양보할 수 있는 것은 무엇인가가 명확해져야 한다. 이러한 전략적 자세를 가지고 있어야 남북관계에서 소탐대실(小貪大失)하는 일이 없게 될 것이다.

따라서 앞으로 평화통일을 향한 우리의 노력에서 평화공존을 여하히 제

도화하는 것은 통일의 기반을 확충하는 일이 될 것이다. 이러한 관점과 맥락에서 본 연구에서는 남북한 평화공존의 제도화를 위한 정책방향과 그에 입각한 구체적인 정책 방안들을 제시하였다. 그리고 평화공존의 제도화가 발전된 단계인 남북연합을 형성하기 위한 정책과 협상전략도 제시하였다. 그러나 본 연구에서 제시된 다양한 방안들은 역사적으로 사례가 없는 새로운 사례를 만들어가기 위한 것이다. 즉 사회과학의 방법론적 입장에서 볼 때, 남북한 평화공존의 제도화 추진방안은 증명되지 않은 사실(fact)을 만들어나가면서 동시에 증명을 해나가는 작업이다. 이러한 한계를 가지고 있지만 또한 남북한문제는 정책적인 문제이므로 주어진 조건과 과거의 경험, 그리고 아이디어와 비전을 가지고 접근하는 주관적이며 독창적인 작업이기도 하다.

이러한 입장에서 본 연구의 결론으로서 평화공존을 제도화하는 과정에서나 향후 남북관계의 발전을 추진하는 과정에서 유지하면 바람직하다고 생각하는 우리의 자세에 관하여 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 우리의 목표를 분명히 하자. 한반도문제를 해결하는 과정에서 치우치지 말고, 균형적 인식을 가져야 한다. 한반도문제는 현상유지와 현상타파, 민족문제와 국제문제, 국가발전과 21세기 민족 생존 및 번영이라는 여러 가지의 이중적 성격을 가지고 있다. 우리의 목표는 대한민국의 발전과 21세기 민족 생존 및 번영을 위해 선 한반도 평화정착, 후 평화통일에 있음을 분명히 하자. 그리고 우리는 어느 한쪽으로 치우치지 않는 균형적 인식에 기초하여 한반도문제를 이해하고, 풀어나가야 한다.

둘째, 북한과의 관계를 풀어나가는 과정에서 결코 두려워는 말되, 신중하자. 북한의 대내·외정책과 대남전략이 아직 근본적으로 변화한 것은 아니다. 그러나 북한도 결국은 국제사회 속에서 살아야 한다. 북한이 과거로부터 환골탈태(換骨奪胎)하기 어렵지만 실리위주로 서서히 변화하고 있음을 또한 평가할 필요가 있다. 따라서 정상회담과 그 이후의 성과에 대한 지나친 부풀리기나 정도 이상의 폄하를 모두 버리고, 차분하게 평가하며 앞으로의 과제를 논의하고 지혜를 모으자.

셋째, 평화지키기(peace-keeping)와 평화만들기(peace-making)를 병행해 나가자. 평화의 기치아래 남북관계를 발전시키면서 주변 4국과 유

기적인 협력관계를 구축하는 것이다. 즉 한반도 주변정세에 대한 적절한 고려 속에 대북정책을 모색·추진토록 한다. 한반도에서 주변 4국은 ‘안정과 평화’를 지향하는 현상유지 정책을 지속하면서 자국실리 지향적 영향력 확대 정책을 추진하고 있다. 이러한 환경 속에서 한·미·일 공조체제를 유지해 나가되, 이를 군사·안보적 차원에서 지나치게 강화할 경우, 중국과 북한의 반발을 일으킴으로써 한반도 냉전구조는 해체되기 보다 강화될 가능성도 있다. 따라서 냉전시대에 추구했던 힘을 강조하는 동맹외교에서 평화를 강조하는 외교로 전환하여 민족이익과 국제이익을 함께 추구할 필요가 있다.

마지막으로 기대에 의한 판단에 의해서가 아니라 실현가능성을 고려한 남북관계를 논의하자. 남북한이 적어도 최소한의 화해와 공존의 가치관을 공유하여 한반도 평화와 동북아 협력을 지향해 나갈 때, 민족화해와 한반도평화체제의 기초를 조성할 수 있을 것이다. 화해와 협력과 긴장완화는 역설적으로 남북한의 내부 정치와 경제에 예상하지 못했던 영향을 미치고 새로운 불안정 요인을 발생시키며, 이것이 남북관계의 지속적 발전을 어렵게 할 수도 있다. 새로운 남북관계에서 발생하는 새로운 갈등 요소들을 어떻게 처리하는가에 따라, 남북간의 화해·협력 관계의 안정과 지속성 여부, 다시 말해, 남북한의 평화공존의 제도화 가능성 여부가 결정될 것이다. 화해·협력과 긴장완화를 이끌어 내기 위한 것이었던 대북 포용정책은 남북관계를 “지속 가능하게 발전”시킬 수 있는, 즉 평화공존을 제도화시켜 공고하게 만들 수 있는 대북정책으로 발전해야 한다.

참고문헌

1. 국 문

길정우. “내가 이회창 총재라면,” 「중앙일보」, 2000. 8. 28.

김국신. 「남북연합 형성 및 운영방안연구」. 민족통일연구원, 1994.

김도중, 김형준. “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로.” 「국제정치논총」. 제40집 4호 (2000).

김영희. “노벨상 이후.” 「중앙일보」. 2000. 10. 3.

_____. “노벨평화상의 정치.” 「중앙일보」, 2000. 8. 10.

김정일. “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 (1997. 8. 4).” 「로동신문」, 1997. 8. 20.

김준형. 「소련의 평화공존론의 변화에 관한 연구」. 박사학위논문: 경북대, 1992.

김학성. 「동·서독 인적교류 실태 연구」. 민족통일연구원, 1996.

민족통일연구원. 「제2차대전후 신생국가의 연방제도 운영사례」. 민족통일연구원, 1991.

_____. 「통일독일의 분야별 실태 연구」. 민족통일연구원, 1992.

박영호·박종철. 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」. 민족통일연

- 구원, 1993.
- 박형중. “북한경제체제의 변화와 개혁.” 「통일연구논총」. 제7권 2호 (1998).
- 박형중 외. 「신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상」. 서울: 두리, 2000.
- 백진현. “긴급 좌담 남북한 통일방안.” 「조선일보」, 2000. 6. 17.
- 법무부. 「유럽연합(EU)의 통합체제」. 법무부, 2000.12.
- 이상우. “흔들리는 보수세력: 6·15선언, 정권 바뀌면 휴지조각 될 수 있다.” 「신동아」, 2000. 9.
- 이용희. “근대 유럽 국가연합의 기본성격.” 「미래의 세계정치」. 민음사, 1994.
- 이진영. “21세기 중국의 대 동북아 전략과 한반도.” 「동북아 안보환경의 변화와 한국 국방의 새로운 역할」, 2001년도 한국정치학회 국방·안보 학술회의 논문집. 2001. 11. 16.
- 임강택. “Berlin 선언이후 남북경협 의 성과와 과제.” 통일연구원 39차 국내학술회의 「Berlin 선언과 남북관계」 발표 논문. 2001. 3. 7.
- 최영진. “제16대 총선과 한국 지역주의 성격.” 「한국정치학회보」. 제35집 1호 (2001).
- 통일부. 「2001 통일백서」. 통일부, 2001.

_____. 교류협력국. 「남북교류협력 및 인도적 사업 동향」. 제125호
(2001.11.1~11.30).

2. 영 문

Andrain, Charles F. *Political Change in the Third World*.
Boston: Unwin Hyman, 1988.

Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York:
Basic Books, 1984.

Brandt, Willy. *People and Politics: The Years 1960-1975*.
Translated from the German by J. Maxwell Brownjohn.
Boston: Little, Brown and Company, 1978.

Dyer, Hugh C. and Mangasarian, Leon (eds.). *The Study of
International Relations: The State of the Art*. London:
Macmillan, 1989.

Frei, Daniel. and Dieter, Ruloff. *East-West Relations*.
Cambridge, Mass.: Oelgeschlager: Gunn&Hein, 1983.

Goldmann, Kjell. *Change and Stability and Foreign Policy:
The Problems and Possibilities of Detente*. Princeton:
Princeton University Press, 1988.

_____. *Tension and Detente in Bipolar Europe*.
Stockholm: Esselte Studium, 1974.

Griffith, W. *The Ostpolitik of the Federal Republic of*

Germany. Cambridge, 1978.

Kegley, Jr. Charles W. and Wittkopf, Eugene R. *World Politics: Trend and Transformation*, 8th ed. Boston: Bedford/St. Martin's, 2001.

Krasner, Stephen. D.(ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

Spanier, John. and Hook, Steven W. *American Foreign Policy Since World War II*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995.

Sutter, Robert G. "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States." *The ICAS Lectures* No. 2001-1011-RGS, October 11, 2001.

The White House Office of the Press Secretary. "Remarks by President Bush and President Kim Dae Jung of South Korea," March 7, 2001.

_____ . "Statement by the President," June 6, 2001.

UNICEF. *UNICEF Humanitarian Action DPR Korea*. Doner Update, 3 December 2001.

3. 독일어자료

Ash, Carton. *Im Namen Europas Detschland und der geteilte Kontinent*. Ulm: Hanser Verlag, 1993.

Bahr, Egon. “Der Vertrag mit der Sowjetunion,” *Texte zur Deutschlandpolitik*. B.6.

_____. “Diskussionsbeitrag im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing,” 1963. 7. 15.

Bender, Peter. *Die Neue Ostpolitik und ihre Folgen, Vom Mauerbau bis zur Vereinigung*. München, 1995.

_____. *Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1964.

Benz, Wolfgang., Plum, Günter., and Röder, Werner. *Einheit der Nation: Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*. frommann-holzboog, 1978.

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. *Zahlenspiegel, Bundesrepublik Deutschland/Deutsche demokratische Republik. Ein Vergleich*. Bonn, 1986.

DDR-Handbuch. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.). Köln, 1985.

Etzioni, Amitai. “Das Kennedy-Experiment,” Ekkenhart Krippendorf (Hrsg.). *Friedensforschung*. Köln:

Kiepenheuer & Witsch, 1968.

Feger, Hubert. “Annäherung und Abgrenzung politisch-sozialer Systeme aus sozialpsychologischer Sicht.” Gerda Zellentin (Hrsg.). *Annäherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa*. Boppard am Rhein: Harald Boldt Verlag, 1976.

Gold, Volker., Koch, Roland., Küpper, Christel., Lobner, Matthias R. “Pädagogische und didaktische Überlegungen zur Überwindung von Bedrohungsvorstellungen in Erziehungsprozessen,” Karl Kaiser (Hrsg.). *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der Internationalen Politik*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971.

Hacke, Chr. *Weltmacht wider Willen: Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, 1988.

Hacker, Jens. “Die Ostpolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt 1982,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B.14/1994.

Jäger, Wolfgang. “Die Deutschlandpolitik der Bundesregierung der CDU/CSU-F.D.P. Koalition (Kohl/Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989.” Deutsche Bundestag (Hrsg.). *Materialien der Enquete-Kommission ‘Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,’ Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, internationale Rahmenbedingungen*. Baden-Baden:

Nomos Verlag, 1995.

Korte, Karl-Rudolf. *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft: Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989*(헬무트 콜 총리 시절의 독일정책: 1982~1989년간 통치스타일과 결정들). Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1998.

Maringer, Eva., Steinweg, Reiner. *Konstruktive Haltungen in institutionellen Konflikten und Verhaltensweisen: Erfahrungen, Begriffe, Fähigkeiten*. Berghof Report. Nr.3.

Schlotter, Peter. "Die Ost-West-Beziehungen als pluralistisches Sicherheitssystem." Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.). *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982.

_____. "Strategien der Konfliktentspannung: Vorschläge für die achtziger Jahre." Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.). *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982.

Wettig, Gerhard. "Die Irrtümer des Egon Bahr," *Die politische Meinung*. Nr.333/1997.

Wischnewski, Hans-Jürgen. "Vom Feindstaat zum Vertragspartner," in *Aus Politik und Zeitgeschichte*.

B.50/1982.

4. 정기간행물

「내일신문」.

「로동신문」.

「신동아」.

「연합뉴스」.

「조선일보」.

「주간조선」.

「중앙일보」.

「한겨레」.

「한국일보」.

International Herald Tribune.

5. 인터넷자료

<http://www.onekorea.org/>