

연구총서 01-24

•

# 남북한 평화공존과 대북정책

박영호

통일연구원

남북한은 통일을 지향하면서도 각각의 필요성에 따라 당분간은 통일보다는 평화공존의 지향성에 공통점을 보이고 있다. 평화공존이 정착된 상태는 남북관계의 성격이 근본적으로 전환된 구조로서 남북 양자간 차원에서뿐만 아니라 북한의 주변국 관계도 일정한 발전을 이룬 상황이다. 이러한 구조에서는 상호작용관계의 질적 변화를 토대로 한 평화적 통일 논의를 현실화할 수 있는 계기가 등장할 수 있다.

이러한 문제인식에서 본 연구는 한반도 평화공존의 정착을 위한 대북정책의 방안을 연구하여 제시한다. 평화공존의 정착은 남북관계의 안정적 발전을 제도화하는데 도움을 줄 것이다. 또한 북한이 자체의 정책결정으로 개혁·개방정책을 도입하도록 고무하는 환경을 조성하는 것이기도 하다. 이를 위해 첫째, 평화공존의 개념을 검토하고, 동서독의 경험을 분석하여 시사점을 도출한다. 둘째, 1990년대의 남북관계 변화와 정상회담 이후의 남북관계의 성격을 분석한다. 셋째, 평화공존의 정착을 추진하는 과정에 영향을 미칠 요인들을 살펴본다. 마지막으로 평화공존을 정착시키기 위한 대북정책의 방향과 세부 추진방안을 제시한다.

## 1. 평화공존의 개념과 동서독 사례

남북한 사이가 대립적 관계로 규정될 때 단순히 전쟁이 없는 상태라고 하여 평화공존이라는 개념을 적용하기는 어렵다. 그러나 평화공존이 국가간의 경쟁적 양태를 완전히 배제하는 것은 아니다. 평화공존이 담고 있는 양자간 관계의 내포적인 양태는 경쟁에서 협력까지를 포함한다. 따라서 평화공존이란 국가간의 행위 양식에서 상호 경쟁적 양태와 협력적 양태가 동시에 존재하지만 협력적 행위의 반복적 발생으로 협력적 양태가 위주가 되는 관계발전을 기대할 수 있으며, 행위

의 내용에서는 전쟁 발생을 방지하기 위한 차원의 군사적 긴장완화와 더불어 정치·사회·경제 등 제반 분야에서의 협력관계가 형성되는 상태를 의미하는 것으로 규정할 수 있다. 즉 적대적 관계에 있는 나라 사이에 대립관계를 관리하는 소극적 차원을 넘어서 적극적으로 협력이 상호 관계의 주된 존재 양식이 되도록 관계를 변화시켜 나가는 개념으로서 평화공존을 사용하는 것이 바람직하다.

서독의 브란트(Billy Brandt) 정부는 '1민족 2국가론'에 입각, 동독을 국제법상 사실상의 국가로 승인하고, 관계 정상화 및 인적교류 확대와 공동번영을 통해 민족동질성을 유지해나가는 정책을 추진하였다. 1972년 12월 「기본조약」 체결 이후 동서독 관계는 안정적인 발전을 이룩하였으며, 통일 이전까지 제도화된 평화공존의 관계로서 규정할 수 있다. 주된 요인으로는 ① 서독의 안정된 민주주의질서 확립이 경제적 풍요와 함께 동독인의 동경의 대상이 되었다는 점, ② 서독의 경제력과 활성화된 동서독 교류, ③ 양독간 및 베를린 정부와 동독간 100여 개의 조약, 협정, 합의 등 꾸준히 진행된 신뢰구축, ④ 인적·물적 교류의 증대로 인한 동독사회의 점진적 개방, ⑤ 사회주의체제인 동독의 변화와 그 지도자들의 인식변화, ⑥ 유럽의 평화·안보협력의 틀 안에서 독일정책을 추진하여 대외적 여건 조성 등을 지적할 수 있다.

## 2. 남북관계의 성격변화

1990년대 초반 「기본합의서」의 이행으로 남북관계의 전반적인 발전을 기대했었지만, 정치·군사적 신뢰의 결여는 동 합의서가 합의서로서만 존재하게 만들었다. 4자회담 틀을 통한 한반도 평화체제 구축 논의도 실질적인 성과를 거두지 못했다. 그러나 최소한 비정치·군사분야에서의 남북관계는 지난 시기와는 달리 남북한의 상호 의존의 생성 가

능성을 보여준 시기였다. 남북교역을 중심으로 경제교류가 꾸준히 증가하였고, 사회·문화분야에서의 교류도 점차적으로 증가하는 추세를 보였다. 물론 교류의 양태가 호혜성에 입각하기보다는 북한에 대한 지원적 경향을 가지고 있었지만, 북한체제의 성격에 비추어 볼 때 남북 간 교류의 양식이 발전할 수 있게 된 사실은 의미가 있는 것이었다.

남북한은 통일이라는 장기목표에는 상이한 입장을 유지하고 있지만, 적어도 두 개의 상이한 체제와 정부가 상당기간 공존해야 할 필요성을 인식하는 점에서 상호 보완적인 생각을 갖게 되었고, 남북정상회담이 성사되었다. 북한이 남한의 경제지원이나 남북경협으로부터 정치·경제적 이해를 찾았다면, 남한은 안정적인 한반도 상황의 전개라는 정치·군사적 이해와 경제적 이해를 찾을 수 있었다. 남북정상회담 이후 남북관계의 전개는 ① 당국간 관계의 제도화 및 협상 양태의 변화 가능성, ② 극히 제한적이지만 긴장완화조치의 추진 시작, ③ 한반도문제 해결과정에서의 남북한의 주도적 역할 확보 등으로 상호관계의 존재 양식을 대립과 갈등 중심으로부터 갈등과 이해 및 협력으로 변화시킬 수 있다는 점을 보여주었다. 그러나 동시에 체제의 불인정으로부터 오는 서로에 대한 불신의 거울 이미지 지속이라는 남북관계의 본질적 성격을 변화시키지 않는 측면이 지속되고 있다. 북한은 자신이 직면한 현실을 직시해야 하며, 남한은 북한에 대한 희망 섞인 기대와 사고를 버려야 한다.

### 3. 남북 평화공존의 영향 요인

첫째, 남북한 내부 요인이다. 남한에서 여전히 남북관계와 대북정책은 국내 정치적 갈등의 주 요인의 하나로서 작용하고 있다. 또한 남북 관계를 평화공존의 관계로 뿌리내리기 위해서는 상호주의(reciprocity)

가 보완될 필요가 있다는 비판에 주의를 기울여야 한다. 그리고 대북 정책과 관련한 국민여론 추이는 국내경제 회복과 북한의 남한에 대한 보다 긍정적인 자세 전환이 평화공존 정착을 추진하는데서 중요하게 영향을 미칠 요소이다. 반면, 북한의 내부적 요인으로 가장 중요한 것은 남북관계 개선의 필요성에 대한 인식이다. 김정일이 남한과의 관계 개선을 통해 북한의 경제회복에 도움을 받고, 자신의 권력 안정성을 높이고자 한다면 평화공존으로의 가능성이 더욱 커질 수 있다. 그러나 김정일이 현존의 권력구조에 변화를 시도하지 않는 한 적극적 남북관계 개선에는 한계가 있으며, 따라서 평화공존의 정착 여부에도 영향을 주게 될 것이다.

둘째, 남북관계 요인은 남한의 대북정책과 북한의 대남정책 변화의 문제다. 남한의 대북 포용정책은 적대관계 지속으로부터 올 수 있는 손실을 회피하고 협력행위를 유발하는 환경 및 조건을 조성함으로써 협력적 상호관계를 만들어 나가는 이득을 찾으려는 정책으로 볼 수 있다. 이러한 정책의 성공 여부는 북한으로 하여금 기존의 남북관계를 유지하여 얻는 이익보다는 관계확대를 통해 더 많은 이익을 얻을 수 있다는 인식을 갖게 하여 결국 남북간에 협력적 관계구조를 형성함으로써 비용 효과적인 결과를 산출하는 것에 달려 있다. 남한의 대북정책은 결국 설정된 목표와 전략, 정책 추진 기조 등에 얼마만큼 충실한 정책대안을 강구, 실천하는가의 문제다.

북한은 정권 및 체제 안정화 차원에서 대외관계 및 대내문제 해결에 중점을 두었으나, 남북관계 진전 없이는 대미·일관계 개선과 해외로부터의 자본 및 기술유치가 쉽지 않음을 깨달았다. 따라서 북·미관계의 진전과 자신들의 경제회복에 도움을 주는 범위 내에서 민간차원에서의 교류·협력을 유지해왔다. 북한은 '우리식 사회주의' 완성이라는 기치 하에 기존 체제의 특성을 본질적으로 변화시키고 있지는 않지만,

경제회복을 위한 대내적 한계를 보완하기 위하여 외부로부터의 자원 동원을 모색하지 않을 수 없다. 이러한 상황에서 북한은 경제를 중심으로 한 남한과의 실리적 관계를 진전시켜왔다. 북한의 대남정책은 “강성대국” 건설을 통한 체제유지 및 강화라는 근원적 목표가 주는 제한 속에서 경제분야를 중심으로 실용주의 노선을 점차 더해 가는 성격을 띠게 될 것이다.

셋째, 국제적 요인이다. 한반도 주변4국은 북한체제의 불안정이 동북아시아 불안정의 핵심요인이며, 갑작스러운 한반도 통일과정의 진행은 역내 세력재편과정에서 불안정과 상호간의 경쟁을 초래할 수 있다고 우려하여 한반도의 현상유지를 보다 중시하는 정책을 전개하고 있다. 한반도는 구조적으로 국내총생산 기준 세계 3대 경제강국(미국, 중국, 일본)과 군사적 차원의 세계 3대 군사대국(미국, 러시아, 중국)의 틈바구니 안에 놓여 있다. 따라서 남북한의 평화공존 상황을 조성하는 작업은 이들 국가의 이해와 공유점을 찾는 데서 시작되어야 한다. 특히 남북한 평화공존을 구축하는 과정에 가장 결정적인 역할을 할 국제적 요인은 미·북관계의 진전 여부다.

#### 4. 평화공존 정착을 위한 대북정책

비정치·군사분야에서의 남북관계 진전이 정치·군사분야에서의 긴장 완화에 일정한 정도로 기여할 것으로 예상되지만, 정치·군사적 긴장은 남북관계 전반을 불안정하게 만든다. 향후 전반적인 남북관계의 진전과 그의 토대로 작용할 신뢰구축 및 긴장완화와 평화공존의 정착 추진을 위한 대북정책의 방향은 다음과 같다.

첫째, 남북 상호간의 체제공존과 안전보장에 대한 확신이 쌓여나가야 한다. 평화공존을 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에

어느 정도의 자신감을 가지고 남한과 평화문제를 논의할 수 있도록 해야 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 대남 적대전략을 제한하는 요인이 되며, 조심스런 개방·개혁을 위한 차원의 남북대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다.

둘째, 평화공존에 이르는 단계는 우선 정경분리의 차원에서 남북관계의 개선을 이루고 다음에 정치적 협상을 이룬 다음 정경연계를 통한 평화체제의 구축을 이루어야 한다. 평화공존의 정착을 위해서는 남북간의 교류와 협력이 비공식적이고 산발적인 단계를 벗어나 보다 제도적이고 안정된 방향으로 활성화되어야 한다. 이를 위하여 정상회담 또는 총리급의 고위급 회담을 통해 「기본합의서」 이행을 추진한다.

셋째, 남북한 정치지도부의 상호 인식의 변화와 신뢰를 쌓는 정책을 추진해야 한다. 먼저 남북한의 지도층이 상대방을 동반자로 인식하여 협력관계를 이루는 것, 즉 상호주의의 가치에 대한 인식이 일정 수준 이상으로 형성되어야 한다. 이와 같은 상호주의의 효력이 발생할 때 남북간 신뢰에 기반한 거래와 협력의 가능성을 증대시킬 수 있으며, 쌍방의 체제, 가치관 및 신념체계 등에 대한 상호 이해의 수준을 높여 나갈 수 있다.

넷째, 평화공존의 핵심적 요건은 평화체제의 구축이다. 한국은 한·미 동맹을 기반으로 하면서 점차로 한국의 안보체계를 동북아안보에 연동시키는 정책을 추진함으로써 주변국의 통일한국에 대한 우려를 완화시키는 정책을 추진해야 할 것이다. 남북간에 실질적인 통일 논의가 되기 전까지는 평화공존의 분단관리외교에 중점을 두어야 한다. 4자회담을 기본축으로 하면서 양자회담, 3자회담, 6자회담의 다양한 협상을 전개함으로써 한반도의 평화공존에 대한 공유점을 넓혀 나간다.

다섯째, 주변국에 대해 남한의 정책에 대한 신뢰를 확보해야 한다. 한국은 냉전종식을 위한 정책 추진과정에서는 물론 평화공존 상태의 실현과 그 이후에도 한반도가 동북아지역의 안정적 평화, 경제적 상호의존 및 발전, 지역 공동안보의 확보 등에서 긍정적 기여를 할 수 있다는 신뢰를 확보하는 안보·외교정책을 추진해야 할 것이다. 특히 한국은 대북정책 추진과정이 동북아지역의 신질서를 구축하는 과정의 틀 속에서 이루어지며, 한국이 주변국과의 협력적 파트너로서 역할을 수행한다는 것을 부각시킬 필요가 있다.

여섯째, 능력 면에서나 국제정치 현실의 측면에서 볼 때, 한국의 대북정책 추진과정에서 미국은 가장 중요한 정책 협력자로서의 역할을 할 것이다. 따라서 한국은 미 행정부, 대통령, 의회 등으로부터 한반도 문제를 해결하기 위한 대북정책과 관련 절대적인 협력을 확보할 필요가 있다. 미국의 대북정책이 한국의 대북정책과 조화를 이루어 추진될 때, 북한의 남한에 대한 인식의 변화를 더욱 유발할 수 있을 것이다. 그러나 미국과의 정책협력이 다른 주변국, 특히 중국의 역할과 영향력을 등한시하는 것이 되어서는 안 된다.

이러한 정책방향 아래서 평화공존의 정착을 위한 단계별 추진구도를 3단계로 제시해보면 다음과 같다. 우선 제1단계에서는 「기본합의서」의 이행·실천체제를 구축하도록 한다. 6·15 남북공동선언의 이행을 위한 남북장관급회담에서의 합의사항들은 「기본합의서」가 포괄적으로 담고 있는 내용들이다. 따라서 남한은 장관급회담을 통해 「기본합의서」의 이행·실천을 위한 부문별 공동위 가동을 우선적으로 추진한다. 이를 위해서는 남북간에 상호불신의 감소와 상대체제를 존중하고 이해하려는 노력이 있어야 하며, 신뢰구축과 긴장완화를 추진하여 군사적대관계의 개선의 지향성을 보여야 한다. 주변국, 특히 미국과 중국에 대하여 「기본합의서」 이행을 위한 대북한 설득 협조를 요청한다.

제2단계에서는 북한과의 합의에 따라서 일부 공동위를 우선적으로 가동하도록 추진한다. 이를 위해 남북장관급회담의 정례적 개최를 제도화하여 『기본합의서』의 각 구성단위로의 발전을 추진하되, 「경제교류·협력공동위」의 가동을 우선적으로 추진한다. 경제교류·협력으로 형성된 화해와 신뢰기반을 바탕으로 「사회·문화교류·협력공동위」를 가동하여 민족공동체 형성을 촉진하는 사업을 실시한다. 남북한이 합의할 경우, 「사회·문화교류·협력공동위」의 가동이 반드시 「경제교류·협력공동위」의 가동 이후에 올 필요는 없다. 그리고 북한체제의 안전보장과 미·일과의 관계 정상화로의 진전을 통해 대량살상무기 및 미사일 계획을 포기하도록 하여 남북한 사이의 적대와 대립 관계의 근본 원인인 냉전구조의 청산과 남북한 평화체제 수립 과정이 본격화되도록 한다.

마지막으로 제3단계에서는 「기본합의서」 체제가 전면적으로 가동하고 세부적인 조치들도 전면적으로 이행되도록 한다. 이 단계는 「기본합의서」의 전면적 이행을 기초로, 남북한 사이의 화해와 협력의 관계를 제도화하고, 확대·심화하는 과정이다. 또한 남북한 사이의 평화공존과 협력 관계를 정착시킴으로써 자유왕래, 경제 및 사회문화 공동체 등의 실현을 실제화하도록 한다.

## - 목 차 -

I. 서	론	1
II. 평화공존의 개념과 동서독 사례		4
1. 평화공존의 개념		4
2. 동서독의 사례		15
III. 남북관계의 성격 변화		24
1. 1990년대의 남북관계		24
2. 정상회담 이후의 남북관계 평가		33
IV. 남북 평화공존의 영향 요인		41
1. 남북한 내부 요인		41
2. 남북관계 요인		48
3. 국제적 요인		61
V. 평화공존 정착을 위한 대북정책		68
1. 기본방향 및 추진구도		68
2. 세부 정책추진 방안		77
VI. 결	론	92
참고문헌		95

- 표 목 차 -

<표 1> 북한무역총액 대비 남북교역 점유율 ..... 27

<표 2> 남한 주민의 북한 방문 현황 ..... 29

<표 3> 남북 인적교류 현황: 주민접촉 ..... 30

## I. 서론

2000년 6월에 열린 남북한의 정상회담은 남북관계의 발전을 위한 중요한 전기를 제공하였다. 물론 한 번의 정상회담으로서 남북간의 현안들을 모두 풀 수 있는 것은 아니지만,<sup>1)</sup> 첫 번째의 정상회담은 분단 한국현대사의 중요한 역사적 사건으로 기록될 수 있다. 남북 정상회담은 한반도에 50년 이상 존재해온 냉전의 구조를 평화의 구조로 대체하기 위한 우리의 노력에 일단의 가능성을 보여주었다.

남북 정상회담과 그 이후에 비교적 활발하게 전개되었던 남북관계는 또한 한반도문제를 해결하는데 있어 남북한의 상호 접근에 따라서는 보다 주도적인 역할을 할 수 있음을 보여주었다. 분단 극복의 문제 풀어나가는데 있어서 남북한이 주도해야 한다는 주장은 당연하다. 그러나 분단 과정에서나 분단 이후의 남북관계가 외부적 요인에 많은 영향을 받았던 것처럼 분단 극복의 문제 또한 외부적 요인에 의해 영향을 받을 것이다. 1990년대 북한 핵 문제가 남북관계를 압도적으로 지배한 것이 이를 증명해준다.

한반도문제에 대한 남북한의 주도적 역할은 서로에 대한 뿌리 깊은 불신이 완화되고 신뢰 구축의 토대가 확립될 때 그야말로 “독립적”으로 수행될 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 남북한은 교류와 협력의 확대 차원을 넘어서는 제도화된 관계 발전을 모색해야 할 것이다. 그

---

1) 동·서독간에는 1970년 3월 19일 동독의 에어푸르트(Erfurt)에서 서독의 브란트(Willy Brandt) 수상과 동독의 스토프(Willi Stoph) 각료회의의장 사이의 정상회담이 처음 개최된 이후 1990년 1월 16일 서독의 본(Bonn)에서 서독의 콜(Helmut Kohl) 수상과 동독의 모드로(Hans Modrow) 수상간의 정상회담까지 총 6회의 정상회담이 있었으며, 1980년대 전반기에는 구소련 서기장들의 장례식 참석을 계기로 세 차례의 정상급 비공식 접촉이 있었다. 통일부, 『동·서독 정상회담 사례집』 (서울: 통일부, 2000. 6).

## 2 남북한 평화공존과 대북정책

하나의 방안이 평화공존의 정착으로서 남북관계의 안정적인 발전을 위해 필수적이다. 특히 주변4국은 한반도의 평화와 안정을 지지하나, 한반도에서의 현상 변화가 자국의 국익과 충돌하여 진행되기를 바라지 않고 있다. 이와 같은 주변국의 한반도에 대한 이해와 커다란 충돌을 일으키지 않고 평화정착과 분단 극복의 문제를 진척시키기 위해서는 우리의 주도적인 이니셔티브가 필요하다. 2001년 3월 7일 한·미 정상회담에서 나타난 미 부시 행정부의 부정적인 대북 인식과 대량살상 무기 개발의 중단, 투명성 강조 등은<sup>2)</sup> 북한의 부정적인 반응과 대응을 초래하였으며, 남한의 대북정책 추진에도 새로운 도전으로 작용하고 있다. 즉 남북관계의 발전은 남북한 사이의 문제이면서 동시에 국제적 문제라는 점을 다시 한번 명확히 보여주는 사례이다.

이와 같이 볼 때, 정상회담 이후 급속하게 이루어진 남북간의 당국간 대화체제 복원과 다방면에 걸친 교류·협력은 평화공존의 제도적 장치가 뒷받침됨으로써 안정적으로 확대·발전할 수 있다. 남북간에 이루어지고 있는 간헐적인 관계 개선 그 자체만으로는 언제라도 남북관계가 갈등의 관계로 회귀할 수 있는 불안정성을 가지고 있기 때문이다. 정상회담 이후 짧은 기간동안에 이루어진 4차례의 장관급회담과 기타 회담이 비교적 순탄하게 진행되었으나, 5, 6차 장관급회담의 성사 과정이나 회담의 결과는 제도화되지 않은 남북관계의 불안정성을 적나라하게 보여주었다.

남북한의 평화공존을 이루고자 하는 것은 북한이 변화하는 국제환경에 피동적으로 대응하기보다는 능동적으로 적응하도록 하고 남한과의 접촉과 교류의 면과 범위, 강도 등을 증대하도록 하는 환경을 조성하는데도 도움을 줄 수 있을 것이다. 김정일 시대의 북한은 ‘강성대국’ 건설을 국가경영의 핵심 목표로 내세우고, 그 핵심사업으로 경제강국

---

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

을 건설하고자 한다. 이를 위해 과학기술 혁신을 강조하면서 경제회복에 노력을 경주하고 있다. “과학기술 없이는 강성대국을 건설할 수 없으며 과학은 단순한 기술수준이 아니라 조국의 운명과 강성대국 건설의 성과를 좌우하는 중요한 문제”<sup>3)</sup>라는 것이다. 북한이 통일을 여전히 전면에 강조하고는 있으나 그 이면에는 최소한 남한으로부터의 경제적 실리 획득과 협력관계를 모색하고 있다. 따라서 남북한의 정책은 각각 통일을 지향하면서도 당분간은 통일보다는 평화공존의 지향성에 공통점이 있다고 할 수 있다.

평화공존이 이루어진 상태는 남북관계의 성격이 근본적으로 전환된 구조로서 남북 양자간의 차원에서뿐만 아니라 북한의 주변국 관계도 일정한 발전을 이룬 상황이라고 할 수 있다. 즉 남북간의 상호작용관계의 질적인 변화를 도모하는 것으로써 평화·화해·협력의 실현을 통한 남북간 평화공존의 정착과 이를 토대로 한 평화적 통일의 논의를 현실화할 수 있는 상황이 등장하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 문제인식에서 본 연구는 한반도 평화공존의 정착을 위한 대북정책의 방안을 연구하여 제시하고자 한다. 남북한 평화공존의 정착이란 남북관계의 제도화를 통해 안정적인 발전을 이루는 데 도움을 줄 것이다. 평화공존의 제도화는 북한이 자체적인 정책결정으로 개혁·개방정책을 도입하도록 고무하는 환경을 조성하는 것이기도 하다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 평화공존의 개념을 검토하고, 동서독의 경험을 분석하여 시사점을 도출한다. 제3장에서는 1990년대의 남북관계 변화를 살펴보고, 정상회담 이후의 남북관계의 성격을 분석한다. 제4장에서는 한반도 평화공존의 정착을 추진하는 과정에 영향을 미칠 변수들을 살펴본다. 제5장에서는 평화공존을 제도화하기 위한 정책 방향과 그에 따른 대북정책의 방안을 제시할 것이다.

3) “과학기술 중시의 현명한 영도,” 「조선중앙방송」, 2001. 3. 3; “공동논설: 과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자,” 「로동신문」, 「근로자」, 2000. 7. 4.

## II. 평화공존의 개념과 동서독 사례

### 1. 평화공존의 개념

평화공존(peaceful coexistence)이란 개념이 일반화된 것은 1956년 소련의 지도자였던 흐루시초프(Nikita Khrushchev)가 자본주의국가와 공산주의국가간의 전쟁이 불가피한 것은 아니며 동서 진영간의 경쟁이 평화적일 수 있다고 선언한데서 비롯된다.<sup>4)</sup> 즉 군사적 수단 대신에 비폭력적인 경제적, 정치적 수단을 가지고 자본주의 국가와의 공산주의 투쟁을 추구할 수 있다는 것이다. 2차 세계대전 이후 형성된 냉전구조의 틀 속에서 진행되었던 미·소간의 첨예한 군비경쟁 상황 속에서 나온 이 개념은 첨예한 경쟁을 벌이고 있는 국가들간에 분쟁을 해결하기 위한 수단으로써 전쟁을 사용하지 않는다는 선언을 의미하였다. 이러한 평화공존은 전쟁이 없는 상태인 소극적 평화의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 당시 소련이 좁게는 미국과, 넓게는 자본주의진영과의 평화공존을 추진한 까닭은 전략적으로 미국에 대해 열세에 있었기 때문이었다. 그러나 흐루시초프의 평화공존은 미국 또는 자본주의진영과의 경쟁의 의미를 내포하고 있었다.

1962년 쿠바 미사일 위기로부터 미국과 소련은 군사적 수단에 의한 전쟁 수행이나 핵전쟁이 공멸을 초래할 것이라는 인식을 재확인하게 되었다. 미국과 소련은 상호 군사능력에서 균형을 이루어감에 따라 상호 확실히 파괴 위협을 인식하게 되었고, 그 대안으로서 평화공존 아니면 공멸 뿐이라는 각성을 하게 된 상황에서 평화공존의 개념은 굳어

---

4) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, 8th ed. (Boston: Bedford/St. Martin's, 2001), p. 107, p. 517.

지게 되었다.<sup>5)</sup> 미국의 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 적대국 소련과의 협상을 희망하였고, 이에 상응하여 소련도 미국과의 협력적 관계의 구축에 관심을 표명하였다. 미국과 소련은 상호간의 차이를 인정할 뿐만 아니라 공통의 이익을 찾고 차이를 해결하기 위한 수단에 관심을 갖기 시작하였다. 그 결과로서 나온 것이 1963년의 미·소 정상간 핫라인(hot-line) 설치와 부분 핵실험금지조약(Partial Test Ban Treaty), 1967년의 우주조약(Outer Space Treaty), 1968년의 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty) 등이다. 이에 따라 미국과 소련의 상대방에 대한 정책 양식과 태도가 대립적 전술에서 벗어나기 시작하였다.

이와 같은 평화공존에 입각한 미·소간 협력 양식은 1969년 미국 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 소련에 대한 새로운 접근인 데탕트(detente) 정책으로 발전하였다. 소련도 자국의 대미정책을 설명하는 용어로 데탕트를 채택하였다. 일반적으로 데탕트란 적대국간에 전쟁의 가능성을 감소시키기 위하여 긴장완화를 추구하는 전략을 말한다. 헨리 키신저(Henry A. Kissinger)는 데탕트를 경쟁국들이 서로의 차이를 조절·억제하고 궁극적으로 경쟁관계에서 협력관계로 나가는 환경의 창출을 추구하는 것이라고 보았다.<sup>6)</sup> 즉 국가간의 관계에서 협력과 자체로부터 수익 내지는 혜택을 찾으려는 것이다. 이후 미국과 소련이 양자관계에서 항상 협력적 관계만을 유지한 것은 아니었다.

1979년 소련의 아프가니스탄 침공 이후 1980년대 중반 소련에서 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 등장하여 신사고 외교정책을 추진하기까지 양국 관계는 신냉전이라고 일컬을 만큼 대립적 양상이 두드러졌다. 미국의 카터(Jimmy Carter) 대통령은 미국이 페르시아만에 대

5) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, pp. 107~108.

6) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, p. 108.

## 6 남북한 평화공존과 대북정책

한 자국의 이익을 보호하기 위하여 군사력을 사용할 수 있음을 선언하고, 1980년 모스크바올림픽 참가 거부운동을 주도하였으며 소련에 대한 곡물 수출을 중단시켰다. 레이건(Ronald Reagan) 대통령은 소련을 “악의 제국”으로 지칭하였다. 미·소간의 군비통제회담은 결렬되었고, 소련은 1984년 로스앤젤레스올림픽 참가거부 등으로 대응하였다. 그러나 평화공존과 데탕트로 이어지는 기간 동안 형성된 양자관계에서의 다양한 제도적 장치와 협력의 양식들이 이와 같은 대립적 양상을 군사적 갈등으로 현재화시키지는 않았다.

한편 동서독의 분단 아래서 동독의 외교정책에서 평화공존은 핵심적인 이론적 원칙이었다. 동독에서 평화공존원칙은 두 가지 요소를 가지고 있었다.<sup>7)</sup> 즉 첫째는 모든 나라의 동등한 권리, 주권 및 영토보전을 보장하는 자본주의국가와 사회주의국가간의 관계를 강조하였다. 둘째는 상호 이익에 기반한 국제경제협력을 발전시키고, 평화적 수단에 의해 국제문제를 해결할 것을 강조하였다. 그러나 1980년대 중반까지 동독에서 평화공존은 자본주의와 사회주의 진영간의 계급투쟁의 의미도 가지고 있었으며, 이들간의 이데올로기적 공존을 의미하거나 적대적 계급간의 평화를 의미하는 것은 아니었다.<sup>8)</sup>

이와 같이 국제정치에서 사용되고 있는 평화공존과 데탕트라는 용어의 기원에 비추어 본다면 두 용어는 모두 적대적 관계에 있던 나라 또는 진영 사이의 관계 변화를 서술하고 묘사한다. 두 용어간의 차이가 있다면 평화공존이 경쟁에 무게를 두고 있는데 반하여, 데탕트는

---

7) Leon Mangasarian, "Im Osten Nichts Neues? International Studies in the German Democratic Republic," in Hugh C. Dyer and Leon Mangasarian, eds., *The Study of International Relations: The State of the Art* (London: Macmillan, 1989), pp. 332~333.

8) Wilhelm Bruns, *Die Außenpolitik der DDR* (Berlin [West]: Colloquium Verlag, 1985), pp. 48~51.

협력에 무게가 실려 있는 개념이라고 할 수 있다. 동서독에서는 평화공존이 모든 국가들의 자주적 존립, 분쟁의 평화적 해결, 자본주의국가와의 경제협력 발전 등을 내포하였으나 동시에 계급투쟁과 이데올로기적 대립의 성격을 가지고 있었다.

그러나 평화공존의 개념은 1980년대 중반에 새로운 역사적 의미를 내포하게 된다. 소련의 새로운 지도자로 등장한 고르바초프는 미·소간 이익의 화해를 위하여 ‘신사고’를 주창하였다. 고르바초프의 대외정책에서의 평화공존 노선은 구 사회주의 진영, 서방 진영, 제3세계 진영 등과의 새로운 관계 정립에 결정적인 영향을 미쳤다.<sup>9)</sup> 소련공산당 제 28차 당 대회 강령초안은 평화공존을 단순히 전쟁이 없는 상태로만 보지 않았으며 평화를 적극적으로 만들어 가는 것이었다. 즉 평화공존은 “군사력이 아니라 선린과 협력이 지배하며 전 인류를 이롭게 할 과학기술의 성과와 문화가치의 교환이 이루어지는 국제질서”라는 것이다. 흐루시초프의 평화공존 노선이 소련을 방어하기 위해 채택되었던 전술 차원의 정책이었던데 반해 고르바초프의 평화공존 노선은 현대 세계에 대한 “새로운 관점”에 근거하여 지속적으로 추구되는 장기적인 전략에 근거한 정책이었다.<sup>10)</sup> 이 평화공존 노선은 현대 자본주의의 지속적 발전 가능성, 선진자본주의 국가 내부에서의 사회 민주주의적 변혁 가능성, 그리고 사회주의 진영과 자본주의 진영 사회의 장기적 평화공존 가능성 등을 높이 평가하였다.<sup>11)</sup> 이러한 평화공존 노선은 국내적으로 시장경제로의 전환과 정치적 민주화로의 개혁과 동

9) 강성호, “구 소련 개혁파와 평화공존 노선.” ([home.sunchon.ac.kr/~shkang/text/article/ussrpeace.htm](http://home.sunchon.ac.kr/~shkang/text/article/ussrpeace.htm))

10) Anatoly Dobrynin, “Soviet foreign policy: basic principles and new thinking,” *World Marxist Review*, vol. 31, no. 3 (1988), pp. 23~24.  
강성호, “구 소련 개혁파와 평화공존 노선,” 재인용.

11) 강성호, “구 소련 개혁파와 평화공존 노선.”

반하였다. 1987년 미국과 중거리 핵전력 폐기협정(Intermediate-range Nuclear Forces Agreement)을 맺은 소련은 쿠바에 대한 지원 및 지지 중단, 아프가니스탄 및 동유럽에서의 철수, 일방적인 국방비 감축 선언 등 미국의 적이라기보다는 우방국인 것처럼 행동하였다.<sup>12)</sup> 이와 같이 국제정치에서의 평화공존 개념의 창안이나 확장은 미국 및 서방 진영과의 관계 개선을 위한 소련의 정책 변화로부터 나왔다. 평화공존은 국가간 관계의 범위를 군사적 경쟁 영역에서 비군사적 협력의 영역으로 확장한 것이었으며, 특히 군사적 긴장완화를 위한 구체적인 약속과 그 이행을 수반하였다.

1980년대 중반 이후 동독에서도 평화공존의 개념 변화가 나타났다. 평화공존은 더 이상 계급투쟁의 성격을 띠지 않고 자본주의국가와 좀더 건설적인 관계를 구축함으로써 전쟁을 예방하고 높은 수준의 국제 협력을 추구하기 위한 공동의 노력이라는 개념으로 대체되었다.<sup>13)</sup> 이에 따라 동독에서는 ‘제국주의국가들’의 평화와 개혁 능력, 동서진영간 분쟁문화(Streitkultur)의 ‘규칙’, 서방과의 경제협력, 국제관계에서의 인권의 역할, 그리고 1980년대 초반까지만 해도 ‘금지 용어’(dirty word)였던 상호의존의 개념 등이 새롭게 제기되었다. 또한 안보는 잠재적 적국에 대항해서가 아니라 그 나라와 함께 중첩된 안보프로그램을 통해 달성해야 한다는 공동안보의 개념도 인식되기 시작하였다. 그리고 평화공존의 문제는 단순히 군사적 영역뿐만 아니라 정치, 경제 및 인도주의 영역에서 모든 관련된 문제를 다루어야 한다는 주장이 등장하였다. 그러나 동독에서 여전히 다원주의는 사회주의를 파괴할

12) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, p. 110.

13) Wilhelm Bruns, "Gibt es in der DDR eine neue Theorie der internationalen Beziehungen?," *DDR Report*, Vol. 21, No. 3 (Bonn, 1988), pp. 129~132.; Leon Mangasarian, "Im Osten Nichts Neues? International Studies in the German Democratic Republic," p. 333.

수 있는 ‘트로이의 목마’로 간주되어 경계되었고, ‘군사력을 포함한 강한 사회주의가 평화를 보장한다’는 관념은 변하지 않고 유지되었다.<sup>14)</sup>

한반도문제와 관련해서도 평화체제의 구축이란 관점에서 많은 논의가 있어 왔고, 남북관계의 개선이라는 관점에서 평화공존의 필요성에 대한 인식도 증대하였다. 남북관계의 갈등적 상황을 해결하기 위해서는 “시민사회의 광범한 ‘평화마인드’의 확산이 요망”된다는 근본적 입장에서 남한 사회에서의 ‘평화문화’의 형성을 논의한 연구도 있다.<sup>15)</sup> 그러나 개념적으로 평화공존의 의미나 그 용어가 담고 있는 내용에 대한 논의는 매우 일천하다. 예외적으로 공존 또는 평화공존을 다른 몇 가지의 논의가 있다.

허문영은 한반도 냉전구조 해체를 평화와 통일의 맥락에서 보고 남북관계 변화의 단계를 갈등적 공존 → 경쟁적 공존 → 협력적 공존 → 남북연합 → 통일국가의 5단계로 제시하면서 세 가지 유형의 공존에 대한 개념을 제시하였다.<sup>16)</sup> 그에 따르면, 갈등적 공존(conflictive coexistence)이란 남북한이 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적 상황을 말한다. 남북한이 상대방의 존재 자체를 부정하려는 의도 하에 이념, 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 모든 부문에서 상호 전면적으로 대결하는 단계로서, 시기적으로 한국전쟁 이후 1990년대 초반까지의 기간을 이러한 상황으로 지적하고 있다.

다음 단계인 경쟁적 공존(competitive coexistence)은 남북한이 상호 불가침조약을 맺거나 이에 준하는 의사표시와 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도적 보장에 의해 공존관계는 이

14) Leon Mangasarian, "Im Osten Nichts Neues? International Studies in the German Democratic Republic," p. 334.

15) 조민, 『한국사회 평화문화 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000).

16) 허문영, 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 9~10.

뤄지나, 적극적 협조가 이뤄지지 않는 상태라고 규정한다. 경쟁적 공존의 상황에서 남북한간에는 경제 및 사회·문화적으로 제한적 교류·협력이 이뤄지나 정치·군사·이념적으로는 대립상태가 완전히 해소되지 않는다. 김대중 정부의 대북 포용정책 추진 이후의 남북관계를 경쟁적 공존 단계의 초입에 들어서고 있는 것으로 평가하고 있다.

경쟁적 공존으로부터 발전한 단계인 협력적 공존(cooperative coexistence)은 독립적 정치체제를 갖춘 두 개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하고, 이를 성취하기 위해 상호의존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 체제의 이념적 차이에도 불구하고 경제·사회·문화분야에서의 전면적인 교류·협력이 이루어지며 정치·군사 측면에서도 협력할 수 있는 상황을 말한다. 남북한이 이러한 상황에서 정치적 합의를 이룬다면 “1민족·1국가·2체제·2정부”의 남북연합을 형성할 수 있고, 나아가 남북한 주민과 정부의 완전한 신뢰와 합의가 이루어진다면 “1민족·1국가·1체제·1정부”의 통일국가의 등장도 가능하다고 본다.<sup>17)</sup> 허문영은 평화공존 자체에 대해서는 개념 정의를 하지 않았으나, 그가 제시하고 있는 경쟁적 공존과 협력적 공존의 단계가 위에서 논의된 평화공존의 상태와 맞물린다.

손기웅은 남북관계의 진전구도를 적대적 대결 → 적대적 협력 → 평화공존 → 남북연합 → 통일의 5단계로 제시하면서 평화공존의 개념을 제시하였다.<sup>18)</sup> 그는 김대중 정부 출범 이후의 남북관계를 이념·정치·군사적 측면에서는 적대적 대립이 지속되고 있지만 경제·사회·문화적 측면에서는 부분적으로 교류·협력이 형성되는 ‘적대적 협력’의 ‘초입단계’에 진입하였다고 평가하면서, ‘평화공존’을 “(남북한이 각각

17) 허문영, 「한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향」, p. 10.

18) 손기웅, “베를린선언의 의의와 과제,” 통일연구원 편, 『베를린선언과 남북관계』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 8~12 참조.

자본주의와 사회주의를 지향함으로써 이념적으로는 상이하더라도 경제, 사회, 문화분야에서의 상호간 전면적인 교류와 협력이 이루어짐은 물론 정치, 군사적 측면에서도 남북한이 부분적으로 합의하여 당국간의 관계가 정상화되고 군사적으로도 긴장이 완화되어 상호 신뢰를 구축하는 상황”으로 보고 있다. 또한 평화공존을 한반도 평화체제 구축의 한 단계로 보면서, 평화체제 구축을 전쟁상태를 청산하는 “평화의 회복”(소극적 평화)과 평화상태를 지속적으로 관리하는 “평화의 유지”를 포괄하는 개념으로 규정하고 이를 적극적 평화라고 보았다.<sup>19)</sup> 그리고 남북 정상회담이 남북관계를 평화공존으로 진입할 수 있는 기반을 마련하였으며, 남북 당국간의 다양한 회담 진행과 제 분야에서의 활발한 교류·협력으로 남북관계가 ‘적대적 협력의 초입단계’에서 ‘평화공존의 초입단계’로 급진전했다고 평가하고 있다.<sup>20)</sup>

허문영과 손기웅의 단계적인 남북관계 발전 구도는 용어의 차이가 있을 뿐 관계 발전의 성격 변화는 거의 동일하다. 허문영이 남북관계를 공존의 관점에서 갈등적 공존, 경쟁적 공존, 협력적 공존 등으로 성격을 정리한데 반하여 손기웅은 대결로부터 협력으로의 변화에 초점을 맞추어 적대적 대결, 적대적 협력, 평화공존 등으로 정리하였다. 두 전문가 모두 남북한이 체제와 이념의 차이에도 불구하고 경제·사회·문화 등의 분야에서 활발한 교류·협력이 이루어지고 동시에 정치·군사 분야에서도 협력하는 상황을 평화공존(협력적 공존)으로 보는 데 동의한다. 다만, 허문영이 김대중 정부 아래서의 남북관계를 평화공존 이전의 상태로서 경쟁이 위주인 상태로 엄격하게 평가하고 있는 데 반하여, 손기웅은 평화공존의 초입단계에 진입하였다고 매우 긍정적으로 평가하고 있다.

19) 손기웅, “베를린선언의 의의와 과제,” pp. 8~9.

20) 손기웅, “베를린선언의 의의와 과제,” p. 12.

한반도 냉전구조 해체를 위해 독일의 탈냉전 경험과 유럽안보협력회의(CSCE)의 경험에서 유용한 점을 활용할 것을 제안하고 있는 김계동도<sup>21)</sup> 허문영과 유사하게 남북한의 공존 양식을 세 단계로 보고 있다. 1단계는 대립적(혹은 적대적) 공존 단계로서 유럽의 경우 CSCE가 수립되기 이전의 상태이며 한반도의 경우 한국전쟁 이후의 약 20여년간의 남북관계라고 지적한다. 이 단계의 남북관계는 평화적인 공존이라고 할 수 없다. 2단계는 협력적 평화공존의 단계로서 유럽에서 CSCE가 설립된 이후 포괄적인 신뢰구축이 이루어진 상태이다. 3단계는 안정적 평화공존의 단계로서 유럽의 군축협의 이후 유럽연합 이전의 평화공동체를 지적한다. 이러한 분류에 따르면 한반도에서는 남북한이 공존은 하고 있으나, 2단계의 평화공존으로 규정할만한 관계발전이 이루어지지 않는 것이다.

국제정치에서의 평화공존의 개념에 대한 검토와 한반도 상황에 평화공존 또는 공존의 개념을 사용한 예들을 검토한 결과, 우리는 남북한간의 평화공존이 남북관계의 존재 양식의 변화를 의미하는 용어로 사용할 수 있음을 알 수 있다. 미·소 관계나 유럽의 안보협력체 발전 경험에 준거하면, 평화공존의 개념은 군사적 신뢰구축을 동반하면서 비정치·군사적 분야의 관계 개선이 이루어지는 상황을 의미한다. 그러나 한반도 차원에서는 비정치·군사분야에서의 교류·협력의 발전이 정치·군사분야에서의 관계 발전을 가져와 평화공존의 상태가 달성될 것으로 기대하고 있다. 이러한 상황은 미·소간이나 동서 진영간의 관계와는 달리 남북관계의 군사적 대립성이 보다 첨예하고 군사적 신뢰구축의 선행 가능성에 대한 부정적 인식을 배경으로 하고 있는 것으로 보여진다.

21) 김계동, “한반도의 냉전구조 해체: 국제적 탈냉전의 유형과 선택적 대안,” 『한국전쟁의 회고와 과제: 새 천년대의 의미』, 한국전쟁연구회 학술회의 논문집 (1999. 6. 25), pp. 12~25.

이러한 관점에서 본다면, 남북한 사이가 주로 대립적 관계로 규정될 때 단순히 전쟁이 없는 상태라고 하여 평화공존이라는 용어를 사용할 수는 없다. 그러나 평화공존이 국가간의 경쟁적 양태를 완전히 배제하는 것은 아니다. 평화공존이 담고 있는 양자간 관계의 내포적인 양태는 경쟁에서 협력까지를 포함한다. 따라서 평화공존이란 국가간의 행위 양식에서 상호 경쟁적 양태와 협력적 양태가 동시에 존재하지만 협력적 행위의 반복적 발생으로 협력적 양태가 위주가 되는 관계발전을 기대할 수 있으며, 행위의 내용에서는 전쟁 발생을 방지하기 위한 차원의 군사적 긴장완화와 더불어 정치·사회·경제 등 제반 분야에서의 협력관계가 형성되는 상태를 의미하는 것으로 규정할 수 있다. 즉 적대적 관계에 있는 나라 사이에 대립관계를 관리하는 소극적 차원을 넘어서 적극적으로 협력이 상호 관계의 주된 존재 양식이 되도록 관계를 변화시켜 나가는 개념으로서 평화공존을 사용하는 것이 바람직하다.

남북한 사이에는 이해관계의 불일치가 행위의 주된 양식을 결정하기 때문에 갈등과 분쟁이 발생한다. 이러한 현실에 대한 인정을 전제로 양자 사이의 일방적 또는 양자적 행위에서 협력적 양식을 만들어 가는 방법으로써 평화공존을 생각할 수 있다. 여기에서의 평화는 전쟁이 없는 상태인 소극적인 평화가 아니라 궁극적으로 전쟁 발생 가능요인의 근원을 제거해나가는 적극적 평화를 의미한다. 남북한간의 평화공존은 전쟁이 없는 상황을 의미하는 것이 아니라 적극적인 평화를 만들어 가는 제도와 그 제도를 운영하는 행위의 양식, 그 양식을 지배하는 가치체계에 대한 공유성이 이루어진 상태를 의미한다. 평화공존이 이루어진 상태는 남북관계의 성격이 근본적으로 전환된 구조로서 남북 양자간의 차원에서뿐만 아니라 북한의 주변국 관계도 일정한 발전을 이룬 상황이라고 할 수 있다. 즉 남북간의 상호작용관계의 질적

인 변화를 도모하는 것으로써 화해·협력의 실현과 군비경쟁 및 군사적 대결체제의 변화를 통한 남북간 평화공존의 정착과 이를 토대로 한 평화적 통일의 논의를 현실화하는 것이라고 할 수 있다.<sup>22)</sup> 이러한 의미에서 우리가 지향하는 한반도의 평화공존이란 냉전 시기에 국제적 차원의 긴장완화과정을 의미한 데탕트를 넘어서는 개념이다.

그러면 남북한 평화공존의 제도화에서 ‘제도화’는 무엇을 의미하는가. 일반적으로 제도화란 어떤 조직과 절차, 규범 등이 안정성과 가치를 확립해나가는 것을 말한다. 지난 1991년 12월 남북간에 합의된 『기본합의서』의 합의 내용들이 분야별 공동위원회의 가동을 통해 이행·실천된다면 남북관계가 제도화된다고 할 수 있다. 남북한간의 화해·협력·평화의 안정적인 발전을 위해서 요구되는 것은 협력과 평화를 보장할 수 있는 제도의 정착이다. 남북한 양자간에는 물론이고 한반도에 이해관계를 가지고 있는 주변국과의 관계를 포괄하는 제도를 말한다. 그러나 제도는 그 자체로서 남북 평화공존을 담보하지 못한다. 남한과 북한의 상대방에 대한 일방적 행위나 상호 작용행위의 바탕이 되는 인식, 규범, 가치 등에서 공동의 양식(modality)이 있어야 한다.

남한과 북한, 그리고 주변국간의 양자적, 다자적 행위의 양식에서도 마찬가지이다. 한반도문제와 관련한 각 행위 주체들의 상호작용이 선순환적으로 반복·지속될 경우 남북한 평화공존의 제도화가 이루어졌다고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 그 내용으로는 첫째, 전쟁의 위험을 증가시킬 수

22) 조민은 “한반도의 평화는 남북간 군비경쟁과 군사적 대결체제의 변화가 전제되지 않는 한 불가능”하며, “평화는 궁극적으로 군사적 무장해제가 이루어진 지점에서 꽃핀다”는 주장으로 적극적 평화를 넘어서는 이상주의적 평화를 지향하고 있다. 조민, 『한국사회 평화문화 형성방안 연구』, pp. 67~87 참조.

23) 한반도 평화정착과 관련, 구성주의적 시각에서 행위주체와 구조의 상호작용 과정에 대한 설명에 대해서는 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근 - 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교』 (서울: 통일

있는 행동의 회피와 예방 (억제 차원), 둘째로는 군비 증강과 무력 사용을 제한·억제하려는 노력 (군비통제 차원), 마지막으로는 다양한 분야에서의 교류·협력을 증진시키려는 노력 (교류·협력 차원) 등이 바로 그것이다.<sup>24)</sup>

## 2. 동서독의 사례

분단 초기 서독의 아데나워(Konrad Adenauer) 정부(1949~63)는 ‘힘의 우위정책(Politik der Staerke)’ 기조에 따라 동독의 외교적 고립과 철저한 반공정책을 추진하였다.<sup>25)</sup> 반면 동독은 1956년 국가연합안을 제시하여 현상 변경보다는 동독의 독자적인 발전을 도모하는 공존지향의 정책을 추진하였다. 1960년대에 들어 아데나워의 동독 불인정 및 힘의 우위정책은 동서간 긴장완화를 추진하는 미국의 정책과 갈등을 빚게 되었고, 서독의 정책은 국제적 환경 변화에 적응할 수밖에 없었다.<sup>26)</sup>

아데나워 정부에 이어 등장한 에르하르트(Ludwig Erhard) 정부(1963~66)는 분단의 현실에 대한 인정으로부터 시작하여 실천가능한 정책을 추진함으로써 통일이 달성할 수 있다는 ‘작은 걸음 정책

---

연구원, 2000), pp. 136~141 참조.

- 24) Frei와 Dieter는 데탕트 개념을 유럽안보협력회의(CSCE)의 조항에 준거하여 정의하였다. 즉, 군비 감축과 안보, 평화와 갈등, 경제협력, 인권보호와 상호접촉, 주권과 독립 등의 5가지 차원이 데탕트를 규정한다는 것이다. Daniel Frei and Ruloff Dieter, *East-West Relations* (Cambridge, Mass.: Oelgeschlager: Gunn & Hein, 1983), p. 46 참조.
- 25) 박영호·박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 35~48.
- 26) 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색」(서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 38~40.

(Politik der Kleinen Schritte)'을 내독관계의 기본정책으로 삼았다. 1963년 12월 동·서베를린간에 통과사증협정이 체결되고, 1964년에는 신문의 교환이 이루어지게 되었다. 1960년대 후반 동서긴장완화 속에서 등장한 키싱어(Kurt Georg Kiesinger), 브란트(Willy Brandt) 연립정부(1966~69)는 독일문제의 해결을 위하여 '접촉을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)'를 표방하면서 동독과 '규제된 병존(geregelte Nebeneinander)' 관계를 모색하는 한편, 동유럽국가들과의 우호관계를 확대하는 동방정책을 추진하였다.<sup>27)</sup>

1969년 10월 브란트가 수상이 되면서 현실주의적 독일정책이 본격적으로 추진되었다.<sup>28)</sup> 서독정부는 국제적 긴장완화 추세에 어긋나는 무리한 독일의 재통일 주장은 오히려 독일민족 자결권의 재량범위를 축소시킬 우려가 있으며, 따라서 유럽의 평화와 안정보장의 틀 속에서 독일의 분단이 극복될 수 있다는 인식을 갖게 되었다. 이러한 인식 하에서 브란트 정부는 '1민족 2국가론'에 입각, 동독을 국제법상의 사실상의 국가로 승인하고, 동서독 관계의 정상화 및 인적교류 확대·공동번영을 통해 민족동질성을 유지해나감으로써 통일국가를 달성한다는 계층적 통일정책을 추진하였다.<sup>29)</sup> 브란트는 수상 취임연설에서 동독을 '또 하나의 국가'로 인정하고 양독 정부간 회담을 제의하였다.

1970년 3월과 5월 양독간 정상회담이 개최되고, 이후 2년 동안 270

27) 김영윤·여인곤·황병덕, 『통일독일의 분야별 실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1992), p. 9.

28) Willy Brandt, *People and Politics: The Years 1960-1975*, Translated from the German by J. Maxwell Brownjohn (Boston: Little, Brown and Company, 1978), pp. 166~197.

29) Christian Hacke, "Deutschland der Bundesrepublik Deutschland," in Werner Weidenfeld and Hartmet Zimmermann(Hrsg.), *Deutschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989*, S. 535~550. 이원명, "독일통일과 유럽 신평화질서," 통일원 편, 『통일통합 연구 자료집』(서울: 통일원, 1990), p. 42 재인용.

여회의 회담을 거쳐 1972년 12월 21일에는 마침내 전문 10개조로 되어 있는 ‘독일연방공화국과 독일민주공화국간의 기본관계에 관한 조약(기본조약)이 체결되었다. 기본조약은 무력포기, 민족문제 접근에 있어서의 상이한 견해 인정, 선린관계 발전을 위하여 양국의 의무, 동등한 대우, 유엔헌장 준수, 국경 존중, 유럽지역 균축을 위한 노력, 대외적·대내적 주권 존중, 상이한 영역에서 협력관계의 모색, 상주대표부의 교환, 기존 조약의 효력 인정 등을 그 기본내용으로 하고 있었다.<sup>30)</sup> 서독은 기본조약에서 분단고통을 완화하고 민족적 동질성을 유지하기 위해 수단으로서 잠정적인 성격을 부여하였으나, 동독은 이 조약을 통해 국제법적으로 유효하며 동독의 주권을 인정하는 것으로 해석하였다.<sup>31)</sup> 동서독은 1973년 11월에 UN에 동시 가입하였으며, 1974년 6월 20일에는 상주대표부를 각각 설치하였다. 이후 동서독간의 관계는 모든 면에서 다각적인 교류가 이루어짐에 따라 공동체 의식을 새롭게 되찾는 기회를 갖게 되었다.

동서독은 다양한 협정과 조약체결을 통하여 교류를 확대하였는데, 특히 경제, 사회, 문화교류에 관한 협정을 통하여 활발한 인적, 물적 교류를 전개하였다. 경제분야에서 교역은 동독의 경제발전에 직접적으로 기여하였으며 동독국민의 생활수준이 여타 동구권 국가의 그것보다 높게 유지되도록 하였다. 서독의 이러한 정책은 통일이전 양국 국민간의 이질감을 완화하는데 주안점이 있는 것이며 특히 양국 국민간의 생활수준격차를 줄이는 것을 중요하게 인식한 것이었다.

30) Chr. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* (Stuttgart, 1988), p. 251 참조.; 「기본조약」과 관련 기타사항에 대한 자세한 내용은 통일원, 「동서독 조약·협정 자료집」(1993), pp. 200~235 참조.

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

따라서 동독 경제는 코메콘(COMECON)경제체제에 급속히 융화되지 않았고, 소련경제에 대한 의존에서 비교적 자유로울 수 있었다. 동독의 경제는 동구권 국가 중에서도 경제대국인 서독의 존재자체에 의하여 커다란 영향을 받으며 어느 정도의 독자성을 유지하였다. 이러한 동독 경제의 독자성은 헝가리 등 여타 사회주의국가의 개혁정책 와중에서도 동독의 개혁정책도입을 지연시키는 역할을 하기도 하였다. 그러나 동독정부 수립이후 40년에 걸친 공산당 일당독재와 그에 따른 폐쇄사회의 모순 및 경제파탄, 그리고 서독체제에 대한 동경심과 기대감 등은 동독인들의 서독으로의 집단 탈출사태 및 민주화요구 시위를 폭발시켰다. 1990년 3월 18일 실시된 동독 최초의 자유총선거로 전후 40여년간 동독을 통치해 온 공산당의 후신인 민사당은 제3당으로 전락하였고 ‘급속한 통일’을 공약한 우파연합의 독일연맹이 집권하게 되었다. 이후 동서독은 1990년 5월 18일 「통화·경제·사회보장 동맹에 관한 조약」을 체결하고, 7월 1일 동 조약이 발효됨으로써 화폐·경제·사회 통합이 이루어져 사실상의 통일을 이룩하였다.

서독이 동독을 인정하고 관계를 정상화한 이후 동서독 관계는 안정적인 발전을 이룩하였다. 통일 이전까지의 동서독 관계는 제도화된 평화공존의 관계로서 규정할 수 있다. 이 관계의 특징을 대내적 차원과 대외적 차원으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 대내적인 차원에서 볼 때 우선적으로 지적할 수 있는 것은 서독의 안정된 민주정치발전이다. 2차대전 이후 동서독으로 분리 독립하였을 당시 서독에는 국가주의, 독일이상주의, 형식주의 등과 같이 민주주의 이념에 반하는 전통적인 정치문화요소들이 잔존하였으나, 이러한 요소들은 민주주의의 발전 속으로 흡수되었다. 이러한 안정된 민주주의질서의 확립은 경제적 풍요와 함께 동독인들의 동경의 대상이 되었으며, 서독의 정치체제에 대한 동독인들의 동경심과 기대감은 서독으로의 정치통합을 가능

하게 하였다.<sup>32)</sup>

둘째로 서독의 경제력과 활성화된 내독교류를 지적할 수 있다. 서독이 통일을 달성할 수 있었던 가장 중요한 요인은 막강한 경제력이다. 경제력을 바탕으로 동독과의 교류를 활성화시켜오다 포착된 기회를 놓치지 않고 통일을 이룩하였다. 서독은 내독교역을 순수한 경제정책으로서가 아니라 언젠가는 가능할 수도 있는 독일의 재통일을 목적으로 하는 ‘독일정책(통일정책)’으로서 추진하였다.

서독은 동독에게 내독무역과 관련, 몇 가지의 경제적 혜택을 주었다.

첫째로 내독교역을 통해 동독정부가 서방에 진출하는 것에 협력하였다. 둘째로 내독교역 용역비를 동독에 대한 사실상의 재정수조로 활용하였으며, 동서독관계 정상화를 위한 재정적 부담을 기꺼이 감수하였다. 셋째로 스윙정책<sup>33)</sup>을 통하여 동독에게 무이자 산업차관을 공여하였다. 특히 서독은 소련의 원조감소로 경제적 곤란을 겪게된 동독에 1983~84년에 약 20억마르크의 차관을 제공하였다. 이러한 경제적 지수의 결과로서 동서독간에는 1986년 문화협정, 1987년 과학·기술·환경 보호에 관한 3개 협정이 체결되었다.

셋째로 오랜 기간에 걸쳐 진행된 동서독간의 신뢰구축과 서독의 적절한 대응을 지적할 수 있다.<sup>34)</sup> 1972년 12월 21일 조인된 기본조약이 후 양독간 및 베를린 정부와 동독간에 100여개의 조약, 협정, 합의, 의

32) 김영윤·여인곤·황병덕, 『통일독일의 분야별 실태연구』, pp. 6~8.

33) 서독은 1967년부터 동독의 서독으로부터의 수입능력을 강화시켜 내독교역을 확대할 목적으로 전년도에 공급한 물품총액의 25%에 해당하는 금액을 동독에게 무이자 산업재정차관을 공여하였는데 이를 스윙정책이라고 부른다.

34) Bundeszentrale für Politische Bildung, *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*: 주독대사관, 『독일통일소사전』(1992), pp. 134~176.

교문서, 성명서 등이 교환되었으며, 이러한 과정에서 점진적으로 신뢰를 축적하게 되었다.

넷째로 인적·물적 교류의 증대 등으로 동독사회가 서구의 정보에 어느 정도 개방되어 있었다는 점이다. 독일분단 이후 서베를린을 포함하는 서독에서는 동독 전반에 관한 폭넓은 보도 노력과 함께 직접 동독에서 보도하려는 시도들이 있었다. 기본조약의 체결로 언론의 동독에 대한 보도가 활성화되었다. 동독국민에게는 서독의 TV가 중요한 정보 공급원 역할을 수행하였으며, 1989년 동독국민의 헝가리, 체코 등을 통한 집단적인 탈출이 동독국민에게 알려졌을 때 이는 동독의 스탈린주의체제를 붕괴하는 중대한 동인으로 작용하였다.

다섯째로 사회주의체제인 동독의 변화와 그 지도자들의 인식변화이다. 오랜 기간 스탈린주의체제가 유지되었음에도 불구하고 소련의 개혁정책이 동구로 파급되었을 때 동독의 지도자들도 개혁을 추진하였으며, 서독의 시장경제체제에 대한 동독주민의 욕구가 분출하였을 때 동독의 지도자들은 기꺼이 서독에로의 흡수를 대안으로 선택하였던 것이다. 여기에서 무엇보다도 중요한 것은 동독 주민들이 서유럽식 생활방식을 쟁취하기 위하여 동독체제의 변혁을 촉구하였다는 점이다.

대외적인 차원에서는 우선 통일의 외적 환경을 조성하려는 서독의 외교적 노력을 지적할 수 있다. 독일의 분단이 2차대전의 결과에 따라 미국·영국·프랑스·소련의 4국에 의하여 분단된 것인 만큼 그 해결도 국내적 조건뿐 아니라 국제적 조건이 마련되어야 하는 것이었다. 서독은 동서독의 통일이 유럽질서에 불안정한 요인으로 작용하지 않을 것이라는 인식을 주변국가들이 갖도록 하는 정책을 장기적으로 추진하였다. 특히 서독은 독일의 통일이 소련의 양해가 없이는 이루어질 수 없다는 인식 하에서 동방정책을 추진하였다.

1955년 대외적 주권을 완전히 회복한 서독은<sup>35)</sup> 북대서양조약기구에

가입함으로써 안보를 확보하였으며, 소련과 외교관계를 수립하는 한편, 1963년에는 프랑스와의 역사적 적대관계를 청산하는 독·불 우호조약을 체결하였다. 1960년대부터는 유연한 동방정책을 추진하기 시작하였고, 1960년대 후반부터는 독일문제의 해결을 위하여 동독과 규제된 병존(geregeltes Nebeneinander)관계를 모색하는 한편, 동유럽제국과의 우호관계를 확대하는 신동방정책을 추진하였다.<sup>35)</sup>

1970년 8월 12일 소련과의 조약체결로 실천에 들어간 동방정책은 같은 해에 폴란드와의 바르샤바조약, 그리고 1973년 체코와의 프라하조약으로 이어졌다. 이러한 일련의 조약들을 통해 서독은 민족자결에 의한 통일원칙을 보장받고, 주변국의 안보에 대한 우려를 불식시키면서 독일통일을 향한 대외적 기반을 갖추어 나갔다.

1974년부터 1980년에 이르기까지 서독은 동독의 후원국인 소련의 양해아래 17개에 달하는 조약상의 합의를 이루어냄으로써 동서독관계를 ‘병존상태’에서 ‘공존상태’로 발전시켰다. 1982년부터 집권한 콜(Helmut Kohl) 수상 정권은 아테나위의 친서방정책의 전통을 계승하고 동독에 대하여 민주주의 가치인 자유, 인권, 환경보호, 핵시설 안전 등의 문제를 부각시켜 독일의 통일은 통일된 유럽의 틀 속에서 추진되어야 한다는 정책을 추진하였다. 서독은 주변정세의 변화에 적극적으로 대처하면서 서방정책과 동방정책을 균형있게 추진함으로써 통일을 향한 대외적 여건을 조성하였다.

서독은 유럽안보협력회의(CSCE)에 적극 참여함으로써 독일통일의 외적 촉진환경을 조성하였다. 1975년 8월 1일 미국, 캐나다를 포함하

35) 서독은 1955년까지 대외관계와 군사문제 및 통상면에서 미·영·불 3개국에 의한 통제를 받았다.

36) Karl W. Deutsch, et al. "Foreign Policy of the German Federal Republic," in Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1972), p. 163.

여 유럽의 35개 국가에 의해 서명된 헬싱키 최종의정서(Final Act of the CSCE)<sup>37)</sup>는 동서관계를 규정한 핵심적인 장전으로 기능하였으며, 특히 제3범주를 통해 분단독일과 분단유럽에서 부분적으로 인간의 존엄성이 무시한 상황하에서 살아온 사람들에게 인권과 기본적 자유에 대한 확신을 부여하였다.<sup>38)</sup> 헬싱키 최종의정서 이전에 이미 동서독간에는 기본조약을 비롯하여 통행, 통상, 통신분야에서 주요 협정이 체결되어 기초적인 인적, 물적, 정보의 교류가 실현되고 있었으나, 헬싱키 최종의정서는 동서독관계 진전을 측면적으로 지원하는 역할을 수행하였다. 헬싱키 최종의정서 제3범주에 따른 제한이 없는 주민들간의 인적 접촉, 문화교류, 학술교류 등이 1980년대에 실현되었다.<sup>39)</sup>

이에 따라 서독은 다자간 차원의 안보협력 틀을 이용, 평화의 제도화라는 규칙 안에서 독일정책을 추구할 수 있게 되었다. 특히 국제적인 보장 하에 동독으로부터 많은 인적교류를 얻어냄으로써 동서독간에 실질생활권과 공동의 문화권을 형성할 수 있었다. 이러한 생활권의 형성을 통하여 서독은 동독주민의 인권과 기본권적 자유의 침해사례를 최소화하고, 동서독간 방문, 여행 등 인적 교류 및 접촉을 확대함으로써 분단에 따른 실질적인 고통을 경감시킬 수 있었다. 동독은 헬싱키 최종의정서 제3범주에 규정된 사항(인적 교류, 정보교류, 문화분

37) 헬싱키 최종의정서는 3개의 범주(Basket)로 구성되어 있다. 제1범주는 회원국간의 관계를 규율하는 10원칙에 관한 선언과 신뢰구축조치 등 안보 및 군축에 관한 문서이며, 제2범주는 경제, 과학, 기술 및 환경분야에서의 협력을 내용으로 하고 있다. 제3범주는 인도문제 및 기타분야에서의 협력을 다루고 있다. 그리고 합의결과에의 검증조치도 담고 있다.

38) Vojtech Mastny, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991: Analysis and Documentation* (New York: New York University Press, 1992), pp. 1~49 참조.

39) 1980년대에 들어 동서독간에는 청소년 교류 합의('82. 9), 문화협정체결('86. 5), 도시간 최초 자매결연('86. 10), 과학·기술협정체결('87. 9) 등이 이루어졌다.

야 교류 및 협력, 교육분야 교류 및 협력)의 이행으로 인한 체제의 액화와 그에 따른 동서독 관계의 변화를 고려하여 제1범주의 원칙(특히 내정불간섭의 원칙)이 지켜지는 한도 내에서만 제3범주의 실현에 노력한다는 입장을 견지하였다. 그러나 서독은 정치범 석방과 이산가족 재상봉 문제 등을 CSCE를 통한 외교적 접근방식이 아닌, 동서독간의 직접 비밀접촉 방식을 통해 해결함으로써 동독의 우려를 완화시켰다. 특히 유럽안보협력회의가 동독의 체제를 국제적으로 보장해줌으로써 동독으로 하여금 최소한의 인적, 물적, 정보교류를 규정한 제3범주를 수용토록 했으나, 이에 대한 구체적인 이행은 서독의 동독에 대한 효과적인 협상에 의해 가능하였다.

1989년 가능 동독인들이 대규모로 서독으로 탈주하는 사태가 발생하고 베를린장벽이 무너지자 1989년 12월 11일 4대 전승국 대사들은 베를린과 ‘전체로서의 독일’에 관하여 논의하기 시작하였다. 4대국은 독일문제가 유럽역사의 중요한 문제라는 사실에 합의하였다. 이어 1990년 5월 베를린에서 양독의 대표들과 4대국의 독일에 대한 권리상실을 확인하였다. 이밖에도 국경선의 확정, 군비제한 등 안전보장을 규정함으로써 독일통일에 장애가 되는 외적요소를 제거하였다. 동서독은 폴란드에 대해서는 오데르-나이세 선이 독일의 국제법적으로 인정하는 국경임을 보장하였다.

이와 같이 서독은 헌법, 외교정책, 경제제도상으로는 물론 정치·문화적으로 친서방 결속과 유럽통합운동에 적극적으로 참여함으로써 통일독일이 새로운 위협으로 등장할 것이라는 주변국가들의 불안을 해소시켜 왔다. 서독은 안정된 유럽질서가 독일의 통일에도 유리하다는 정책을 추진하였다.

### Ⅲ. 남북관계의 성격 변화

#### 1. 1990년대의 남북관계

1970년대 초반 남북대화가 시작된 이래 냉전이 종식된 1990년을 전후한 시기까지 많은 회담과 접촉이 있었으나, 대립과 불신의 남북관계의 성격이 변하지는 않았다. 남북한 모두가 상대방의 입장을 이해하려 하기보다는 자신의 입장에서 상대방을 보려고 했기 때문이다. 다만 변화한 것이 있다면 남북대화에 임하는 남북한의 힘의 균형이 북한으로부터 점차로 남한으로 이동했다는 점이다.<sup>40)</sup> 이러한 힘의 균형 상태의 변화는 1990년을 전후로 세계적 차원의 냉전이 종식되고 사회주의 진영이 붕괴되면서 남북한관계의 변화에도 영향을 미치기 시작하였다.

사회주의진영의 붕괴는 북한에게 충격으로 받아들여졌다. 1980년대 후반에 급격하게 진행된 사회주의체제의 변화를 북한은 미국을 중심으로 한 “제국주의의 힘의 강화”와 사회주의국가에서 “사회주의체제의 관리운영의 경험 부족과 정치 사상적 준비의 미비” 때문이라고 변명하였다.<sup>41)</sup> 그리고 북한은 “제국주의자들과 반동들이 사회주의 나라들에 대한 사상 문화적 침투 책동을 벌이고 있는 조건에서... 부르조아 자유화 바람”이 들어오지 않도록 사상 교양사업을 강화할 것을 주장하면서,<sup>42)</sup> “누가 누구를 먹는 방법으로 통일을 하려는 것은 옳지 않

---

40) Young-Ho Park, "North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?" *Korea and World Affairs*, vol. 17, no. 3 (Fall 1993), pp. 461~467.

41) 김정일, “반제투쟁의 기치를 더욱 높이 들고 사회주의, 공산주의 길로 힘차게 나아가자,” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1987년 9월 25일. 『김정일선집』 9 (1987-89) (평양: 조선로동당출판사, 1997), pp. 22~47.

42) 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 『조선중

다”<sup>43)</sup>는 수세적인 입장에 처하게 되었다. 이러한 환경의 변화는 1980년대 말엽부터 북방정책을 추진하여 사회주의진영의 국가들에 외교관계를 확대한 남한에게는 남북대화를 적극적으로 추진하기 위한 좋은 환경을 제공해주었다. 국제연합(UN)에의 가입이 ‘하나의 조선’ 정책에 위배된다고 주장하며 가입하지 않던 북한은 남한이 가입을 추진하자 1991년 9월 제46차 총회에서 남한과 함께 UN에 가입하였다.

남북한은 1989년 2월 남북고위급회담 예비회담을 개최함으로써 1980년 남북총리회담을 위한 실무대표접촉 이후 9년만에 당국간 회담을 개최하기에 이르렀다.<sup>44)</sup> 이후 남북한은 탈냉전의 국제환경 변화에 적응하려는 듯 1993년 1월 29일 북한이 남북 당국간 대화의 중단을 선언하기까지 총 160여회에 이르는 회담과 접촉을 가졌다.<sup>45)</sup> 이 시기는 남북한으로 분단된 이후 반세기 이상이 지난 남북관계사에서 가장 많은 회담과 접촉을 가졌던 시기이다. 남북한은 1990년 9월 총리급을 대표로 하는 제1차 남북고위급회담을 개최하였으며, 1992년 2월 제6차 남북고위급회담에서 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(「기본합의서」)를 발표시켰다. 이후 실질적으로 이행되고 있지는 않지만, 「기본합의서」는 남북한이 그 숨은 의도에 상관없이 군사적 대치를 현실로 인정하면서도 최소한 상호 관계의 양식을 대립으로부터 협력으로 변화시켜 나가겠다는 약속을 담고 있었다. 이 시기의 남북한의 관계양식에 대한 인식의 변화는 경제, 사회, 문화분야에서의 교류와 협력을 가능하게 하였다. 이에 따라 비정치·군사분야에서의 교류·협력이 꾸준히 증대되고 있다.

우선 경제분야에서 남한정부는 1988년 7월 “모든 부문에서 남북교

---

양방송」, 1991. 5. 27.

43) 김일성, “우리 민족의 대단결을 이룩하자,” 「조선중앙방송」, 1991. 8. 5.

44) 「1990 통일백서」 (서울: 통일원, 1990), p. 128.

45) 「'95 통일백서」 (서울: 통일원, 1995), p. 183.

류를 추진한다”는 「7·7 특별선언」을 발표하고 같은 해 10월 7일 남북 교역 개방조치를 취했다. 그리고 1989년 6월 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 마련하고 1990년 8월에는 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하였다. 남북교역은 1989년 1월 효성물산(주)이 북한산 전기동 200톤을 반입한데 이어 현대상사가 잠바 5,000벌을 북한으로 반출함으로써 시작되었다.<sup>46)</sup> 이후 남북간 교역의 규모는 1989년 1천8백만 달러에서 2000년 4억2천5백만 달러로 20배 이상으로 증대되었다. 1994년 11월에는 남북경협을 단계적 확대를 위한 내용을 담고 있는 「남북경제협력 활성화조치」가 발표되었고, 이에 따른 법개정이 이루어 졌다. 김대중 정부에 들어서는 남북경협을 활성화하기 위해 정경분리원칙의 적용을 천명했으며, 1998년 4월 두 번째의 「남북경협 활성화 조치」를 취했다. 이에 따라 남북 경제교류·협력의 관련 절차가 간소화되었으며, 대북 투자규모의 제한이 철폐되고 투자제한업종이 Negative List화되었다.

1990년대 전반에 걸친 남북교역 규모의 증대에 따라 아래의 <표 1>에서 나타난 바와 같이 북한의 대외무역에서 남북교역이 차지하는 비중이 1990년도의 0.28%라는 매우 미미한 수준에서 2000년도에는 21.6%를 차지할 정도로 크게 증가하였다. 무역부분에서 북한의 대남 의존도가 이처럼 증가한 것은 북한의 전반적인 대외교역이 위축된 것도 원인으로 작용하였지만, 현 북한의 경제수준에서 남북교역의 비중이 무시할 수 없게 된 것이다. 2001년 1월에서 10월까지의 명목교역수지는 6천3백20만8천 달러로 남한이 흑자이나, 비거래성 교역을 제외한 실질교역수지는 북한이 7천8백13만2천 달러의 흑자를 기록하였다.<sup>47)</sup>

46) 김규륜, 「남북 경제교류·협력 발전방안: 추진성과 평가 및 발전대책」, (서울: 통일연구원, 1999), p. 5.

47) 통일부, “2001년 1-10월중 남북교역 동향” [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)

〈표 1〉 북한무역총액 대비 남북교역 점유율

(단위: 백만 달러, %)

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
남북교역	13	111	173	187	195	287	252	308	222	333	425
무역총액	4,720	2,720	2,660	2,641	2,108	2,052	1,976	2,177	1,442	1,480	1,970
점유율	0.28	4.1	6.5	7.1	9.3	14.0	12.8	14.1	15.4	22.5	21.6

자료: 한국은행, 「북한 GDP 추정 결과」, 각 년도 참조하여 계산·작성.

경제교류와 함께 인적교류에서도 서서히 물꼬가 트이기 시작하였다. 남한정부는 1990년 2월 문화교류활성화를 위한 「남북문화교류 5원칙」<sup>48)</sup>을 발표했으며, 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정 공포했다. 또한 남북 교류·협력을 지원하기 위한 「남북협력기금」<sup>49)</sup>도 조성되었다. 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 남북 교류·협력은 법적 근거를 갖게 되었고, 이는 형식적으로는 누구든 법적 절차에 따라서 북한과 교류·협력을 할 수 있음을 의미했다.<sup>50)</sup> 북한 핵문제, 북한의 잠수함 침투와 같은 정치·군사적 사건들이 전반적인 남북교류에

48) 「남북문화교류의 5원칙」의 내용은 문화교류과정에서 분단 이전의 민족 전통문화를 우선적으로 교류, 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 전통문화의 원형을 변형·훼손하는 표현방식의 지양, 쉽고 작은 일부부터 시작, 공동 실행을 위한 지속적인 노력의 경주 등이었다.

49) 남북협력기금은 남북간의 인적, 물적 교류협력을 지원, 촉진시키기 위해서 1990년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」에 근거를 두고 있다. 이에 따라 주민왕래 자금지원, 문화·학술·체육분야 협력사업 자금지원, 민족공동체 회복사업지원과 교역 및 경제협력사업에 대한 지원이 가능해졌다.

50) 조한범, 「남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향」 (서울: 통일연구원, 1999), p. 11.

부정적 영향을 미치기도 하였으나, 1990년대에 남북교류를 활성화하기 위한 제반 제도적 조치에 발맞추어 사회문화 교류·협력 역시 점차로 확대되고 분야도 다양화되었다. 특히 1990년대 중반 이후에는 북한이 식량난에 직면하여 국제사회의 지원을 요청하면서, 인도적 대북 지원 분야에서 민간분야의 활동이 활발하게 진행되기 시작하였다. 남한정부는 1998년 3월에 민간단체의 대북지원 참여 확대, 민간의 대북지원 모금활동 규제 완화, 협력사업 방식의 시범적인 대북지원 허용 등을 주요 내용으로 하는 「민간차원 대북지원 활성화 조치」를 발표하였고, 이에 따라 종교단체를 비롯하여 다양한 민간단체가 대북지원사업을 벌여오고 있다.

남북한 사회문화 교류·협력은 아래의 <표 2>와 <표 3>에서 알 수 있듯이 김대중 정부의 대북포용정책이 실시되면서 과거에 비해 크게 진전된 모습을 보였다. 남한 국민의 방북을 기준으로 할 때, 1989년 1건 1명에서 2000년에는 804건 7,280명으로 늘어났다. 여기에는 금강산 관광객 수는 포함되지 않는다. 그리고 남북 주민의 접촉의 경우 그 동안 분야별로는 교육학술분야에서 가장 활발히 이루어졌으며, 종교, 문화·예술, 언론·출판, 체육분야가 그 뒤를 잇고 있다.<sup>51)</sup> 1998년부터 북한을 방문한 남한주민의 수와 북한주민을 접촉하기 위한 신청건수가 급격히 증가하였다. 특히 1998년 이후에는 남한측의 방북 형태에서 남북왕래의 형태로 진행된 체육, 문화예술, 학술분야 등의 교류가 성사되었다. 남북한 사회문화 교류·협력의 새로운 가능성을 보여준 것이라 할 수 있다. 사회문화교류협력에서는 양적인 발전과 아울러 질적인 발

51) 통일부 교류협력국, 「월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향」, 제123호 (2001.9.1~9.30), p. 6 및 p. 11의 표 참조.

전도 나타났는데, 상징성이 큰 남북 왕래성 교류·협력들이 성사되었으며, 특히 북한측 공연예술단 등 비교적 대규모 방문단의 서울방문공연이 성사되었다. 1998년 11월에 시작된 금강산관광사업은 2001년 9월말까지 총 418,418명의 남한 국민이 금강산을 관광하였다. 그러나 금강산관광사업은 김대중 정부의 포용정책과 정경분리원칙의 상징적 사업으로 시행되어 왔으나, 2001년도에 들어오면서 남북한의 사업 당사자간 및 정부간의 문제사업이 되어 버렸으며,<sup>52)</sup> 관광객도 급격히 줄어들고 있다.

## <표 2> 남한 주민의 북한 방문 현황(1990.1.1 ~ 2001.10.31)

(단위: 명)

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
신청	199	244	303	21	78	563	249	1,194	3,980	6,199	8,070	8,228
승인	187	243	257	19	54	543	170	1,172	3,716	5,997	7,737	7,833
성사	183	237	257	18	12	536	146	1,015	3,317	5,599	7,280	7,589

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제124호(2001.10.1~10.31), p. 6.

\* 1998년 11월부터 시작된 금강산관광의 관광객 미포함.

52) 2001년 9월에 열린 제5차 장관급회담에서 북측은 남측에 대하여 금강산관광사업의 지속을 위해 남한의 사업주체인 현대아산이 지불해야 할 관광대가를 정부 차원에서 보장해줄 것을 요구한 것으로 알려졌다.

<표 3> 남북 인적교류 현황: 주민접촉 (1989.6.12 ~ 2001.10.31)

(단위: 건/(명))

연도	신청	승인	불허	철회	처리중	성사	비고
1989	36 (70)	21 (22)	15 (48)	-	-	-	
1990	235 (687)	206 (652)	29 (35)	-	-	62 (377)	
1991	753 (2,195)	685 (2,047)	41 (70)	-	-	266 (1,173)	
1992	801 (2,420)	744 (2,250)	72 (230)	-	-	238 (1,015)	27(78) 전년이월
1993	1,172 (2,220)	1,148 (2,182)	21 (36)	-	-	313 (707)	12(18) 전년이월
1994	1,338 (2,864)	1,261 (2,673)	28 (63)	-	-	237 (691)	15(20) 전년이월
1995	1,011 (2,769)	1,007 (2,703)	44 (108)	-	-	494 (1,222)	64(148) 전년이월
1996	729 (2,338)	692 (2,029)	53 (406)	-	-	465 (1,003)	24(106) 전년이월
1997	1,387 (2,969)	1,340 (2,850)	17 (38)	2 (4)	-	516 (1,191)	8(9) 전년이월
1998	4,628 (6,714)	4,567 (6,623)	13 (26)	10 (31)	-	856 (1,890)	36(86) 전년이월
1999	7,590 (9,198)	7,616 (8,890)	17 (61)	5 (320)	-	884 (1,698)	74(120) 전년이월
2000	2,831 (4,950)	2,812 (4,899)	22 (51)	7 (15)	-	1,710 (2,468)	26(47) 전년이월
2001	978 (1,819)	942 (1,890)	17 (47)	6 (11)	29 (78)	1,102 (1,635)	16(32) 전년이월
계	23,489 (41,388)	23,041 (39,710)	389 (1,219)	30 (381)	29 (78)	7,143 (15,070)	

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제123호(2001.10.1~10.31), p. 10.

그러나 1990년대 전반에 걸쳐 정치·군사적 관계는 그 이전의 대립 관계로부터 크게 벗어나지 못했다. 냉전의 구조를 극복하지 못한채 불안정한 평화 상태를 계속해온 것이다. 1993년 봄 남북협상시 북측 대표의 '서울 불바다' 위협 발언, 1994년 6월 북한 핵문제를 둘러싼 위기 고조와 곧이은 김일성의 사망, 동·남·서해안으로 이어진 북한의 군사적 침투 행위 등은 한반도의 불안정성을 그대로 보여주는 사례들이다. 특히 북한이 남북관계보다는 대미관계에 치중하는 정책을 추진함으로써 남북관계는 긴 동면상태를 경험하였다. 이 과정에서 「기본합의서」는 실효성을 발휘할 수 있는 기회가 없었다.

북한은 핵문제를 계기로 미국과의 대화채널을 형성하여 대미접근을 적극 추진하는 한편, 이를 매개로 1994년 10월 21일 북·미 제네바합의를 도출한 이후 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수를 주장해오고 있다. 북한의 대미 평화협정 체결주장은 한반도 안보문제 논의에 있어서 남한 배제, 한·미 관계에서의 갈등 조장, 남한사회의 국론분열을 모색하는 전략적 의도를 내포하고 있었다. 북한의 북·미 평화협정 체결 주장에 대해 한·미는 1996년 4월 남·북한, 미국, 중국이 참여하는 4자 회담에서 한반도 평화체제 구축문제를 논의할 것을 제안하였다. 남한 정부의 입장에서 볼 때, 4자 회담 제안은 북한이 대미접촉과 협상에만 관심을 집중하고 남북당국간 대화 재개를 회피함에 따라 남북당국간 회담을 우회적으로 돌파하기 위한 성격도 가지고 있었다. 4자 회담은 공동설명회, 예비회담 등을 거쳐 1997년 12월 제네바에서 제1차 본회담이 개최되었고, 제4차 본회담에서 「긴장완화 분과위원회」와 「평화체제 구축분과위원회」가 구성되었다. 그러나 의제문제와 당사자문제에서 남북간의 입장이 계속 대립되어 실질적인 문제를 논의하지 못한 채 1999년 8월 역시 제네바에서 열린 제6차 본회담 이후 중단된 상태에 있다.<sup>53)</sup>

김대중 정부는 출범 이후 경제 및 사회문화분야에서의 교류·협력의 규모와 범위 증대, 북한의 식량난 완화를 위한 인도적 지원, 한·미·일 3자 정책협력 하에 북한의 국제사회 진출 유도 등을 추진하면서 남한의 대북 포용정책에 대한 북한의 인식변화 여건을 조성함으로써 남북 당국간 회담을 성사시키려고 노력하였다. 1998년 8월에는 북한이 대포동 미사일을 시험 발사함으로써 북한의 미사일 문제가 새로운 이슈로 등장하였다. 북한의 대량살상무기(WMD) 및 미사일개발 프로그램이 한반도 및 동북아의 평화와 안정에 대한 중요 변수가 된 것이다. 1999년 6월에는 서해의 북방한계선(NLL)문제를 둘러싸고 남북 해군 사이에 교전이 발생하기도 하였다. 그러나 이러한 군사적 갈등이 남북간의 경제 및 사회문화의 교류·협력을 단절시키지는 않았다.

북한의 남한 당국에 대한 태도에서도 부분적인 변화가 발생했다. 김대중 정부 초기의 “햇볕정책”에 대한 비판이 점차 경제적 실익 확보를 위한 접근으로 변화하였다. 금강산관광사업의 시작으로 대북 포용정책의 추진에 자신감을 갖게된 김대중 정부는 2000년 3월 9일 북한 경제회복 지원을 앞세운 「베를린 선언」을 발표하였다.<sup>54)</sup> 이러한 배경에서 분단 이후 최초로 열린 남북정상회담과 그 결과물인 6.15 남북공동선언은 남북관계 개선과 남북간 평화공존의 가능성에 대한 우리의 기대를 다시 한번 고조시키기에 충분한 사건이었다.

요약하여 말하면, 1990년대에 북한 핵문제, 김일성 사망과 북한의

53) 남북 정상회담 이후의 4자회담의 추진 방향에 대한 논의로는 박영호, “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안,” 『제2차 남북정상회담과 평화체제 구축』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 43~85 참조.

54) 베를린 선언은 남북경협을 통한 북한 경제회복 지원 이외에 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존, 이산가족문제의 해결, 남북 당국간 대화 추진을 4대과제로 제시하였다. 통일부 통일정책실, “김대중 대통령 베를린 선언 관련 해설자료 - 한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언,” 통일속보, 2000-2호(2000. 3. 15).

경제적 위기, 북한의 대포동 미사일 시험 발사와 같은 정치·군사적 사건들이 남북관계의 전반적인 상황을 지배하였지만, 남북교역을 중심으로한 경제교류가 꾸준히 증가하였고, 사회·문화분야에서의 교류도 점차적으로 증가하는 추세를 보였다. 1990년대 초반 남북 합의로 발효된 『기본합의서』의 이행으로 남북관계의 전반적인 발전을 기대했었지만, 남북간 정치·군사적 신뢰의 결여는 동 합의서가 합의서로서만 존재하게 만들었다. 4자회담이라는 다자간 틀을 통한 한반도 평화체제 구축을 위한 논의도 실질적인 성과를 거두지 못했다. 그러나 최소한 비정치·군사분야에서의 남북관계는 지난 시기와는 달리 남북한의 상호 의존의 생성 가능성을 보여준 시기였다. 물론 교류의 양태가 호혜성에 입각하기보다는 북한에 대한 지원적 경향을 가지고 있었지만, 북한체제의 성격에 비추어 볼 때 남북간 교류의 양식이 발전할 수 있게 된 사실조차도 의미가 있는 것이었다.

## 2. 정상회담 이후의 남북관계 평가

남북정상회담은 정상회담 그 자체로서도 남북관계사의 중요한 획을 긋는 사건이었다. 쌍방의 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담이 처음 개최된지 10년만에 이루어진 남북정상회담은 국내외적으로 한반도에서도 바야흐로 냉전의 빙하가 녹을 것이라는 기대를 가져다주었다. 남북한의 공통적으로 가지고 있는 권위주의적 정치문화에 비추어 볼 때, 최고지도자간의 회담이었기 때문에 더욱 그랬다.<sup>55)</sup> ‘강성대국’ 건설을 기치로 자신의 시대를 본격적으로 시작한 북한의 김정일 국방위원장이 국제적 관심을 끌어들이는 장면을 보여주기도 하였다. 그러나 이러한 외형적 장면이나 희망이 섞인 기대보다 더 중요한 것은 남북

55) *New York Times*, June 15, 2000; *Washington Post*, June 15, 2000.

관계의 구조적 성격이 다소 변하였다는 점이다.

남북정상회담의 성사 자체는 남북한 양측이 그 동안의 과잉된 긴장 상태, 의사소통의 장애, 상대방에 대한 왜곡된 정보의 장애 등을 해소하는 데 부분적이거나 기여하였다.<sup>56)</sup> 1990년대에 「기본합의서」를 통해 남북한이 관계개선의 지향을 보여주면서도 상호간에 군사적 긴장 관계의 원인에 대한 의구심을 버릴 수 없었기 때문에 관계개선의 지속성을 보여주지 못했다면, 김대중 정부는 그와 같은 장애를 돌파할 수 있는 대안을 찾아야 했다. 북한과의 협상이 가능하기 위해서는 남북관계 개선이라는 보다 현실적인 정책을 선택하고 북한의 입장을 보다 적극적으로 이해할 필요가 있었던 것이다. 북한으로서는 정상회담의 수용을 통해서 남한으로부터의 대규모 경제협력사업 지원을 통한 경제적 실리의 획득, 김정일의 지도자로서의 이미지 제고를 통한 체제의 정당성 강화, 대미관계를 비롯한 대외관계 개선을 위한 여건의 조성 등에 도움을 받을 것으로 판단했을 것이다.

요컨대 남북한은 모두 한반도 통일이라는 장기적 목표에는 상이한 입장을 유지하고 있지만, 적어도 두 개의 상이한 체제와 정부가 상당 기간 공존해야 할 필요성을 인식하고 있다는 점에서 상호 보완적인 생각을 갖게 되었다.<sup>57)</sup> 특히 극도로 피폐된 경제의 회복이 절실한 북한은 물론 국제통화기금(IMF) 관리체제라는 경제적 난관을 경험하게 된 남한으로서도 최소한 외형적인 관계 개선의 필요성에 이해가 일치하게 된 것이다. 북한이 남한으로부터의 경제지원이나 남북경협으로부

56) 박형중, 『정상회담 이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략 구상』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 31~32.

57) Robert G. Sutter, "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, p. 6.

터 정치·경제적 이해를 찾았다고 한다면, 남한은 북한과의 관계개선을 통해 안정적인 한반도 상황을 전개함으로써 정치·군사적 이해는 물론 경제적 이해를 찾을 수 있었다.

남북정상회담 이후 2001년 11월의 6차 장관급회담에 이르기까지 남북간에는 장관급회담, 특사회담, 국방장관회담, 군사실무회담, 남북경제실무회담, 적십자회담, 금강산관광 당국간회담 등의 채널을 통하여 20회 이상의 회담이 개최되었다. 세 차례의 이산가족 교환방문 및 상봉행사, 남한 언론인 방북, 각종 대중문화행사 등 다양한 분야에서 교류·협력이 이루어졌다.

정상회담 이후의 남북관계 전개는 남북관계의 존재 양식을 대립과 갈등 중심으로부터 갈등과 이해 및 협력으로 변화시킬 수 있다는 점을 보여주었다. 첫째, 국제관계에서 정상회담은 국가간 문제 해결을 위한 주요한 외교적 수단으로써 남북 정상회담은 남북관계의 질적 변화를 촉발할 수 있다. 동서독은 1970년 3월 서독의 브란트(Willy Brandt) 총리와 동독의 슈토프(Willi Stoph) 총리간 정상회담을 계기로 양자관계를 정상화하는 기본조약을 체결할 수 있었다.<sup>58)</sup> 남북한의 정치문화에 비추어볼 때 최고지도자간의 회담은 그 자체로써 남북관계의 미래에 대한 상당한 결정력을 가질 수 있다. 특히 북한체제의 성격상 김정일의 정책적 의지가 정상회담의 지속 가능성에 결정적 영향을 미칠 것이다.<sup>59)</sup> 정상회담이 모든 협상을 대체하는 것은 아니지만 남북한의 최고지도자간에 좋은 인간적 관계가 구축되면, 다양한 수준의 협상과정이 순조로워질 수 있다.

둘째, 남북 당국간 관계의 제도화 및 쌍방간 협상 양태의 변화 가능

58) 전 서독 외무장관 한스 디트리히 젠서의 언론 인터뷰, 『중앙일보』, 2000. 10. 3.

59) 김일성-김정일로 이어지는 북한의 유일 지배체제는 ‘현대관 봉건제’, ‘병영국가 독재체제’, ‘현대관 신정체제’ 등으로 표현할 수 있다.

성을 보여주고 있다. 2000년 7월의 1차 회담 이후 장관급회담은 양측 지역을 번갈아 가며 6차 회담까지 개최되었다. 5차 회담이 북측의 일방적 연기에 따라 6개월 지체되어 열렸고, 6차 회담은 2001년 9월 11일 대미 테러사건 이후 조성된 환경 변화를 이유로 우여곡절 끝에 금강산에서 개최되고 결국 성과 없이 끝났으나, 장관급회담은 남북관계 개선을 위한 중심적 협의체로서의 기능을 부여받고 있다. 또한 장관급회담에서는 ‘공동이익 추구,’ ‘쉬운 문제부터 해결,’ ‘실천 중시’ 등 대화의 방향성에 대한 합의가 이루어졌다.<sup>60)</sup> 이에 따라 판문점 남북연락사무소 업무 재개, 경의선 철도 연결, 쌍방 군사당국자 회담의 조속한 시일내 개최 협의, 경협 제도의 장치마련을 위한 전문가 실무접촉 개최, 철도연결과 도로 개설을 위한 실무접촉 개최, 조속한 시일내 임진강 수해방지 사업 공동 추진, 경협 제도화를 위한 문제의 조속한 타결을 위한 협력, 남북경제협력추진위원회의 구성·운영, 남북경협 관련 4개 합의서(투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 해결, 청산결제) 서명 등이 이루어졌고, 5차 회담에서는 그 동안의 합의사항 중 미이행 사항의 실행에 대한 재확인이 이루어졌다.<sup>61)</sup>

물론 이와 같은 합의사항들에 대해 북한측의 이행이 담보되어 있지 않고, 또 북한측의 일방적인 입장 변화에 따라 회담의 개최 여부가 결정되거나 회담 자체가 무산될 수도 있는 우려가 있다. 1970년대 초반 이후의 남북대화 역사나 1990년 초반 8차례 이루어졌던 남북고위급회담의 경험이 보여주는 것처럼 잘 나가던 회담의 갑작스러운 중단은 얼마든지 가능하다.<sup>62)</sup> 그러나 과거의 남북회담에서 남북한이 보여주

60) “제1차 남북장관급회담 공동보도문” (2000. 7. 31).

61) 제1차~제5차까지의 남북장관급회담 공동보도문 참조.

62) 남북 정상회담 개최 이전까지의 남북대화 역사에서 활성화시기를 거쳐 갑작스러운 소강 국면을 보인 것은 1970년대 전반기이후, 1980년이후, 1984~85년이후, 1989~92년이후 등 4차례의 경험이 있다. Young-Ho

있던 갈등과 대립의 협상 양태에 비추어 본다면,<sup>63)</sup> 그 동안의 남북장관급회담에서의 합의사항들은 문제해결을 위해 양측이 점진적이고도 축차적인 방식으로 협상을 진전시키려는 입장을 보여주었다고 평가할 수 있다. 남북정상회담에서의 합의, 김정일 국방위원장의 발언, 북한의 필요성 등에 비추어 볼 때, 남북장관급회담은 속도와 범위, 그리고 폭에 대한 조정과정을 거치면서 이어질 것이다. 여기에 남북관계 개선을 위한 공존의 정책이 지속적으로 추진되면 남북대화의 제도적 발전의 가능성이 있다.

셋째, 극히 제한적이기는 하지만 한반도 긴장완화를 위한 조치들이 추진되기 시작하였다. 서해안을 거친 남북한 직항로가 개설되었고, 군사분계선 일대에서 남북한의 군이 상대방에 대한 비방·중상을 중단하였다. 2000년 9월 25~26일간 제주도에서 남북 국방장관회담이 개최되었다. 그러나 군사·안보문제의 주된 협상 대상을 미국으로 보고 있는 북한은 남북군사당국간 직통전화 개설을 비롯하여 군사적 신뢰조치에 관한 논의는 회피하였다. 북한이 한반도 안보문제를 미국과 다루려고 하는 근본적 입장을 어떻게 변화시킬 것인가가 향후 남북간 평화체제 문제에 대한 논의 여부에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 금강산관광사업을 위하여 군사요충지인 장전항을 개방하였으며, 개성공단건설을 위한 측량사업에도 북한 군부의 협조가 필요했다는 점, 경의선 철도연결 및 도로 개설 사업과 관련하여 5차례의 남북군사실무회담을 개최하여 비무장지대 공동규칙안에 합의한 것 등

---

Park, "North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?" *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 3 (Fall 1993), p. 461 <Table 1> 참조.

63) 남북대화과정에서 보여준 북한의 협상 양태에 대해서는 김도태, 「북한의 협상전술 특성 연구: 남북대화 사례를 중심으로」, (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

은 그 동안 지속되었던 첨예한 군사적 대립과 갈등의 수준에 비추어 본다면, 군사적 측면에서도 남북간의 긴장완화를 위한 탐색 가능성이 열리게 되었다고 볼 수 있다.

넷째, 남북정상회담을 계기로 한반도문제를 해결하는 과정에서 남북한의 주도적 역할이 일단 확보되었다. 특히 북한이 남한을 배제하려고 했던 그 동안의 정책을 일단 접고 남한과의 직접 협상을 선택함으로써 남북한의 국제사회를 대상으로 하는 경쟁도 가라앉게 되었다.<sup>64)</sup> 주변 4국은 남북관계의 평화로운 진전이 동북아 안보환경에 긍정적인 영향을 줄 것으로 평가하고 있다. 물론 주변 4국은 남북관계의 진전이 향후 동북아질서를 자국의 전략적 이익에 어떠한 영향을 가져올 것인가를 면밀하게 검토할 것이다. 그 과정에서 자국의 이익을 반영시키기 위해 남북한에 대하여 직·간접적으로 영향을 미치려 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 남북관계가 보다 본격적이고 본질적인 진전단계에 들어선다면 주변 4국의 영향력은 과거보다는 제한될 가능성이 높아질 것이다.

다섯째, 이러한 긍정적 방향에서의 성격 변화의 다른 한편에는 여전히 남북관계의 본질적 성격을 변화시키지 않는 측면이 지속되고 있다. 즉 상호 체제의 불인정으로부터 오는 서로에 대한 불신의 거울 이미지(mirror image)이다. 남북한 공히 자신의 정책이 선한 의도를 가지고 있으며 한반도의 평화와 궁극적인 통일에 기여한다고 생각하는 반면에, 상대방의 정책과 의도는 회의와 의심を 가지고 본다는 점이다. 1990년대 이후 남북한은 각기 다른 이유에서지만 통일을 우선 순위로 추진하고 있지는 않다. 북한의 경우는 당면한 체제유지의 어려움 극복이 주된 이유이며, 남한의 경우는 최소한 통일이 남한의 안정적 발전

64) Robert G. Sutter, "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States," p. 6.

에 부정적이지 않아야 한다는 인식이 있다. 그렇다면 남북한 모두 상대방의 존재 현실에 대한 인정을 공식화할 필요가 있다. 서로의 체제에 대한 공식적인 인정이 관계 개선이나 통일을 가져오는 데 방해가 되지 않음을 우리는 동·서독의 경험에서 보았다.

북한은 자신이 직면한 현실을 직시해야 할 것이며, 남한은 북한에 대한 희망 섞인 기대와 사고(wishful thinking 또는 thoughtful wish)를 버려야 할 것이다. 북한이 ‘강성대국’ 건설이라는 나름대로의 국가경영을 모색하면서 ‘새로운 사상관점과 사고방식,’ ‘투쟁기풍과 일본새에서의 근본적 혁신’을 강조하고 있으나,<sup>65)</sup> ‘우리식 사회주의’를 명분으로 한 사회주의 계획경제체제의 정상화를 위한 교정(rectification) 노력은<sup>66)</sup> 이미 동구사회주의체제에서 실패로 끝난 지난 시대의 유물이다. 북한은 같은 아시아 사회주의체제의 일원인 베트남이나 중국이 걸어온 길조차도 자신의 체제유지에는 회의적인 것으로 보고 있다. 그러한 배경에 입각한 대남 접근이 남북관계의 본질적인 변화에 도움을 줄 수는 없다. 남한은 그와 같은 북한의 대남 접근을 자신의 정책에 부응하여 다가오는 것처럼 오해하는 경향이 강하다. 이제 북한을 볼 때 현실과 신화를 분리해야 할 때이다.<sup>67)</sup>

그러나 긍정적인 방향으로의 남북관계의 성격 변화는 중·장기적 관점에서 지속 가능한 남북관계 개선의 바탕이 된다. ‘남북관계 개선’ 중심의 대북정책이 남한 내부의 정치변동에 상관없이 지속적으로 추진되고, 김정일 국방위원장이 보여준 북한의 정책 변화 의지가 유지되

65) 「로동신문」, 2001. 1. 4; “정론: 더 용감하게, 더 빨리, 더 높이,” 「로동신문」, 2001. 1. 7.

66) ‘중자론, 중자 중시사상에 관한 중앙연구토론회’ 개최 (2001. 1. 25, 평양 인민문화궁전).

67) Robert A. Manning, “Kim Jong-il Seeks Survival, Not Reform,” *Korea Herald*, August 23, 2001.

며, 남북관계의 안정적 변화를 바라는 주변 4국의 지속적인 지지와 협력 등이 확보될 경우, 남북관계는 반세기 이상의 적대적 관계를 마감하고 평화공존의 상태에 접근함으로써 민족공영의 발전을 도모할 수 있는 기회를 찾아낼 수 있을 것이다.

## IV. 남북 평화공존의 영향 요인

1970년대 초반 남북대화가 시작된 이후의 남북관계는 진전과 퇴보를 거듭하면서 꾸준한 변화를 보여왔다. 어느 한 시점을 두고 본다면 남북관계가 매우 긍정적이거나 또는 매우 부정적으로 보이지만, 지난 30년 이상의 변화 방향은 전반적으로 긍정적이다. 여기에는 국제환경의 변화, 남북한 당국의 정책간 상호작용, 남북한 주민 특히 남한 주민들의 남북관계 개선에 대한 의견 투입, 남북 정치지도자들의 정치적 필요성 등이 작용하였다. 앞으로도 남북관계의 실질적인 개선과 그 속에서의 남북한 평화공존의 정착, 즉 제도화 여부는 이러한 요인들이 영향을 미칠 것이다. 정상회담은 협상과정의 중요한 부분이지만 한번의 정상회담이 모든 문제를 해결하지는 못한다.<sup>68)</sup> 즉 남북정상회담이 이어질 경우 그 자체가 남북관계의 모멘텀을 유지시키는데 중요한 기능을 수행할 것이지만 남북관계의 모든 것을 지배하는 것은 아니다. 따라서 남북한 사이에 단속적이지만 이어지고 있는 일련의 대화·접촉과 협상, 교류와 협력의 안정적인 발전, 그리고 평화공존의 과정을 제도화하는 데 영향을 주는 요인들을 검토할 필요가 있다.

### 1. 남북한 내부 요인

#### 가. 남한 내부 요인

분단 이후 한국정치에서 남북관계 또는 대북정책은 종종 국내정치

---

68) John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995), p. 152.

의 종속변수 내지는 국내 정치적 목적을 위한 수단으로 활용되어왔다. 한국정치현실에서 국내 정치와 남북문제를 별도의 사안으로 인식하여 추진하라는 것은 한낱 이상주의적 주장이 될 수도 있다. 냉전 시기 한국의 권위주의 정권 하에서 북한의 군사적 위협이 항상 남북관계를 보는 주된 변수였다. 국내 정치의 민주화 진전과 함께 이러한 요인의 영향은 많이 줄어들었으나, 여전히 남북관계와 대북정책은 국내 정치적 갈등의 주요인의 하나로서 작용하고 있다. 한국전쟁 50주년의 해에 남북한 정상이 처음으로 만나는 남북분단사에서의 획기적인 사건이 발생하였지만 대북정책에 대한 여야간 갈등이나 보수·진보의 대립 등은 여전히 정책의 효율적인 추진을 제약하는 요인이다. 정상회담 이후 남북관계를 갈등적 공존관계에서 경쟁적 공존관계로 변화하였다고 평가한다면, 국내 정치적 갈등은 이와 같은 상황 변화에 따른 일시적인 혼란일 수도 있다. 그러나 남북관계나 대북정책을 국내 정치와 결부시켜 활용하려는 시도는 이제는 가급적 배제하여야 할 것이다.

또한 남한 사회에서는 김대중 정부의 대북 포용정책과 북한의 변화, 그리고 남북관계에 대한 비판이 지속적으로 존재하였다. 대북 포용정책이 정상회담을 비롯하여 북한의 긍정적인 호응을 유도해 낸 것에 대해서는 지지하고 동의하지만, 남한의 일방적인 기대와 비용-효과(cost-benefit)의 측면에서 남한의 과비용 부담구조가 현재의 남북관계를 관통하고 있다는 비판이 가능하다. 남북관계를 그야말로 평화적 공존의 관계로 뿌리 내리기 위해서는 남북관계에서 상호성 또는 상호주의(reciprocity)가 보다 보완될 필요가 있다는 점도 제기된다. 이러한 비판들은 근본적으로 지난 시기의 남북관계의 경험에 비추어볼 때, 반드시 비판을 위한 비판으로 치부하기 어렵다. 왜냐하면 남북관계의 안정적이며 제도적인 발전과 평화적 통일을 위한 튼튼한 기반을 조성하는 것에 대해서는 방법의 차이에 상관없이 이해가 일치할 것이기 때

문이다.

2001년에 들어와 남북한 및 미국의 정책 기조와 주요 현안들에 대한 입장 차이로 인해 마찰 발생과 합의사항 이행 지연의 상황이 지속되었다. 남한 주민들은 정치지도자들과 언론의 영향력으로 인해 대북 정책과 관련하여 분열양상을 보여주었다.<sup>69)</sup> 이 과정에서 정부의 대북 정책에 대한 불만과 비판의 정도가 증대되었다. 국내적으로 경제적 어려움과 대북정책의 정치적 쟁점화에 따라 대북 포용정책이 ‘피주기’ 정책이라는 비난과 더불어 국민적 불화에 직면하게 되었다. 여론조사기관인 갤럽(Gallup)에 의한 김대중 대통령 취임 2주년(2000.2) 여론조사 시 대북정책 지지도는 49%, 비판도는 25.8%이었으나, 6·15 공동선언 1주년(2001.6) 여론조사에서는 지지도가 33.9%로 줄어든 대신 비판도는 43.9%로 늘어난 것으로 나타났다.<sup>70)</sup> 구체적으로 ‘6·15 공동선언이 후 1년간 남북관계 진전 여부’와 관련한 질문에 대해서 ‘진전됐다’고 응답한 사람이 51%이며, ‘그렇지 못했다’고 응답한 사람이 49%로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.<sup>71)</sup> ‘남북관계 개선을 위해 우리 정부가 북한에 더 많은 양보를 해야 하는가?’라는 질문에 대해, ‘더 많은 양보를 해야 한다’는 응답이 53.8%에서 23.2%로 줄어든 반면, ‘더 이상 양보하는 것은 좋지 않다’는 37.8%에서 69.6%로 늘어났다.<sup>72)</sup> ‘북한상선의 영해 및 북방한계선(NLL)침범에 대한 정부의 대응’에 대해, ‘보다

69) 정석홍, “대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 및 공감대 형성방안,” (민주평화통일자문회의 교육홍보분과위원회 제47차 회의자료, 2001. 4. 27), pp. 2~4.

70) 『조선일보』, 2001. 6. 11. 금강산관광사업 지원문제도 52.7%가 반대하는 것으로 나타났다. 『동아일보』, 2001. 6. 11.

71) ‘리서치 앤 리서치’의 전국 성인남녀 1007명 대상 전화여론조사. 『동아일보』, 2001. 6. 11.

72) 『조선일보』, 2001. 6. 11. 2000년 6월 정상회담 직후와 2001년 6월 갤럽조사 비교치임.

강경하게 대응했어야 했다’는 응답이 66.0%로서 ‘남북관계를 고려해 적절히 대응했다’는 응답 32.6% 보다 두배 이상 많았다. ‘김 대통령이 남은 임기 동안 가장 중점을 뒀야 할 분야’의 질문에 대해 ‘남북관계 진전(12.7%)’ 보다 ‘경제와 민생’이 66.2%로 압도적으로 높았다.<sup>73)</sup>

남북정상회담이라는 성과에도 불구하고 대북정책과 관련한 이와 같은 남한 국민의 여론 추이는 국내 경제의 회복과 북한의 남한에 대한 보다 긍정적인 자세 전환, 즉 남북간의 상호성의 증대가 남북간 평화공존을 추진함에 있어서 중요하게 영향을 미칠 요소임을 보여주고 있다. 남북 경제교류·협력에 대한 북한의 필요성이 계속 증대하고, 북한과의 경제교류·협력이 반드시 이윤동기에만 기반하지 않는다고 하더라도 시장경제원리에 입각한 경제교류·협력의 양태가 발전되어야 남북간의 경제교류·협력이 안정적으로 발전될 수 있고 남북관계를 제도화하는데 도움을 줄 수 있다. 특히 기업의 입장에서는 북한으로부터 비롯될 수 있는 군사적 불안정성이 투자여건의 전제조건을 충족시키지 못한다는 인식을 가질 수 있다.<sup>74)</sup>

대북정책을 추진하는데 있어서 과거 권위주의정권 아래서처럼 “총화단결”식의 국민적 지지를 확보하려는 시도는 절대 금물이다. 또한 다양한 의견의 표출을 의도적으로 무시한다거나 일방적으로 매도하는 것도 전혀 도움이 되지 못한다. 남북한 평화공존의 제도화 추진이나 전반적인 남북관계 개선은 시간이 걸리더라도 다양한 견해의 수렴을 통한 컨센서스의 토대 위에서 추진되어야 한다. 그리고 남한 정부의 대북정책은 여론의 지지를 받아야 하지만, 다른 한편으로는 정확하고도 신속한 정보를 전달하고 정책 투명성을 보여줌으로써 여론을 이끌

73) 『동아일보』, 2001. 6. 11.

74) Robert G. Sutter, "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States," p. 10.

어 가야 한다.

## 나. 북한 내부 요인

북한의 내부적 요인으로 가장 중요한 것은 남북관계 개선의 필요성에 대한 인식이다. 김정일 시대의 북한은 ‘성강의 봉화’, ‘낙원의 봉화’에 이어 ‘나남의 봉화’라는 경제건설구호를 제시하면서 경제회복에 주력하고 있다.<sup>75)</sup> 북한의 식량생산량이 1997년을 고비로 다소 회복되고 있다는 평가가 있으나, 북한은 여전히 국제사회로부터의 지원으로 식량의 상당부분을 의존하고 있다.<sup>76)</sup> 2001년 5월 베이징에서 열린 유니세프(UNICEF) 아·태 각료급 회의에서 북한은 1995년부터 1998년 사이에 22만명의 북한주민이 굶주려 죽었다는 내용을 포함한 보고서를 제출하였다. 같은 기간 북한의 1인당 GNP는 991달러에서 457달러로 줄어들었고, 보건제도는 붕괴되어가고 있어서 평균수명이 73.2세에서 66.8세로 감소한 반면 신생아사망률은 1,000명당 14명에서 22.5명으로 증가했다고 보고서는 밝히고 있다.<sup>77)</sup>

75) ‘봉화’는 북한에서 “맨 처음 시작한 창조적·혁신적 발기”라는 의미를 갖는다. 각 봉화의 기원에 대한 간략한 설명에 대해서는 『중앙일보』, 2001. 12. 11 참조.

76) 유엔식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)의 2001/2002년도 북한 식량공급평가에 따르면 2001년 11월부터 2002년 10월 사이에 북한은 147만톤의 식량이 부족한 것으로 평가되었다. 이에 따라 2001년도 대북식량지원 목표 81만톤에 이어 2002년도의 목표를 61만톤으로 잡았다. UNICEF, *UNICEF Humanitarian Action DPR Korea*, Doner Update, 3 December 2001.

<http://www.unicef.org/emerg/Country/DPRKorea/DPRK011203>. WFP의 지원을 포함하여 2001년 11월말 현재 국제사회의 대북지원은 한국을 제외하고 2억4,530만 달러규모에 달했다. 통일부, “2001년 11월중 국내외 대북지원 동향”(2001.12.4). <http://www.unikorea.go.kr>.

77) 통일부, “인도적 대북지원 - 사실은 이렇습니다.” (2001. 5), p. 2.

이와 같은 경제적 난관의 타개를 위해 북한은 국제사회로부터의 지원 요청, 남한기업과의 경협, 국제기구의 지원 획득 등의 정책을 시행해 왔고, 부분적인 농업경영방식의 개선, 사유제의 제한적 변화, 제한적 인센티브제의 도입, 지방기관의 자율성 증대 등이 나타나고 있다. 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 수정·보충된 사회주의헌법은 이러한 현실을 제도적으로 수용한 측면이 있다. 즉 개정 사회주의헌법의 경제조항들은 자립경제원칙 하에서도 ‘북한식 사회주의 경제체제’로의 전환 시도, 대외무역의 활성화를 위한 국제경제체제에의 참여, ‘특수경제지대’의 설정을 통한 경제활성화 도모, 암시장의 확산과 같은 변화된 경제현실의 반영, ‘자립적 민족경제건설노선’의 강조와 병행한 실리와 효율성의 강조 등의 특징을 가지고 있다.<sup>78)</sup>

경제회복을 위한 외부자원 동원의 필요성은 사회간접자본 건설 협력을 제안한 남한의 베를린선언에 호응하여 남북정상회담을 받아들였고, 이는 남한과의 경제협력의 필요성을 인식하고 있음을 보여주는 것이다.<sup>79)</sup> 김정일이 남한과의 관계 개선을 통해 북한의 경제회복에 도움을 받고, 자신의 권력 안정성을 높이고자 한다면 평화공존으로의 가능성이 더욱 커질 수 있다. 유럽연합(EU)의 대부분의 국가와 수교를 하는 등 대외관계의 확장을 시도하는 것은 김정일의 정책 변화를 보여주는 예로 볼 수 있으며, 2001년 11월 제7차 장관급회담이 결렬되어 남북관계가 소강상태임에도 불구하고, 북한의 김희문 경수로사업 대상 사업국장을 단장으로 하는 북측 시찰단 20명이 2주 예정으로 경북 울

78) 장명봉, “최근의 북한 사회주의헌법 개정(‘98. 9. 5)의 분석 - 배경·내용·평가 및 정책전망,” 『통일연구논총』, 제7권 2호 (1998), pp. 22~23.

79) 고병철, “남북관계, 시련기로 들어가나,” 『Issue & Knowledge』, 제35호 (2001.11.5), p. 7.

진 원자력발전소 등을 시찰하기 위해 2001년 12월 16일 한국에 입국했다.<sup>80)</sup> 경제회복을 위해 필요한 에너지분야에 대한 북한의 관심을 보여주는 사례다. 또한 북한은 조국평화통일위원회 대변인 담화를 통해 6차 장관급회담 이후의 남북관계의 교착상태의 원인을 남측에게 돌리면서도 “북남관계가 원상회복되기를 바라는 내외의 기대는 그 어느 때보다 크다”면서 6·15 남북공동선언을 이행하고자 하는 의지를 피력하고 있다.<sup>81)</sup> 이와 같이 북한이 남북관계의 정상화를 주장하고 있는 이유는 2002년도가 김정일 60회 생일, 김일성 출생 90주년, 북한군 창건 70주년 등 주요 기념행사가 있는 해로서 남북관계의 개선을 통한 분위기 조성을 통해 남한측으로부터 경제적 혜택을 얻기 위한 목적도 있으나, 열악한 경제적 상황의 회복을 위해서 남한과의 경제협력을 필요로 하고 있음을 시사해주는 것으로 보여진다.

그러나 북한의 지도자 김정일은 경제회복 이외에 정권의 보전, 체제의 안정에 신경을 써야 한다. 북한관료집단과 군부는 남한과의 긴장완화가 그들이 누리고 있는 기득권을 침해하거나 또는 북한체제의 이완을 가져올 수 있다는 데에 우려를 가질 수 있다.<sup>82)</sup> 그들은 군사·안보적 대비태세의 강화와 북한의 ‘자주성’을 강조하면서 남북관계의 빠른 진전이나 서방과의 관계 확대를 위협으로 느낄 수도 있다. 김정일이 ‘강성대국’ 건설과 함께 ‘선군정치’를 내세우면서 “선군은 사회주의 미래를 대표하는 정치방식”이며 “우리는 발전하는 현실에 맞게 선군정치를 구현하는 사업을 높은 단계로 심화시켜야 한다”고 지속적으로 강조하는 이유가 여기에 있다.<sup>83)</sup> 따라서 김정일이 군을 경제건설의

80) 『연합뉴스』, 2001. 12. 16.

81) 『조선중앙방송』, 2001. 12. 17.

82) Robert G. Sutter, "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States," p. 9.

선봉에 내세우면서도 현존의 권력구조에 변화를 시도하려 하지 않는 한 적극적인 남북관계의 개선에는 한계가 있으며, 따라서 평화공존의 정착 여부에도 영향을 주게 될 것이다.

## 2. 남북관계 요인

남북관계 요인은 남한의 대북정책과 북한의 대남정책의 문제이다. 남북한의 상대방에 대한 정책은 독자적인 정책적 의지나 목적에서도 나올 수 있지만 상대방의 정책과의 상호작용 속에서 산출된다고 할 수 있다.

### 가. 남한의 대북정책

김대중 정부는 ‘평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계의 개선’을 대북정책의 목표로 설정하였다. 남북간에 신뢰가 구축되어 있지 않고 북한에서 진정한 체제변화의 도입이 준비되지 않은 남북대치구도가 지속되고 있는 현 단계에서는 평화정착을 통한 남북간 평화공존의 실현과 평화통일로 가는 기반조성이 무엇보다 선행되어야 한다고 보았다. 김대중 대통령은 취임사에서 「기본합의서」는 이러한 목표를 달성하기 위한 기본적인 수단임을 밝혔다. 「기본합의서」의 이행을 통하여 남북한이 화해와 불가침 및 교류협력을 실천하면 남북간의 문제를 해결하고 자연스럽게 통일에의 길로 들어설 수 있다는 것으로 남북간에 존재하는 문제들을 먼저 냉철하게 이해해야 한다는 현실주의적 사고가 반영된 것으로 평가된다.<sup>84)</sup> 이러한 점에서 화해와 협력, 그리고 평

83) “군사를 흘시하는 것이야말로 망국으로 이어지는 자살행위”이며 “전체 장병들은 만약 적들이 영토와 영공, 영해를 0.01mm라도 침범한다면 단호히 징벌해야 한다”는 것이다. 『로동신문』, 『근로자』, 2001. 12. 21.

화와 공존의 필요성을 강조하였다. 즉 남북한이 하나의 국가로 통일되기 위해서는 분단상황을 현실로 받아들여 남과 북이 상호인정·존중하는 가운데 분단현실을 타파하기 위한 통일의 과정을 평화적으로 관리할 필요가 있으며, 따라서 양 체제의 평화공존을 도모하면서 전쟁방지와 평화체제를 정착시키는 과업이 가장 우선적으로 추진되어야 한다는 것이다.

남북관계에 대한 이러한 인식 위에서 김대중 정부는 북한의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극적 추진을 통한 남북 평화공존을 대북정책의 3원칙으로 세우고, 정책 추진기조로서 ① 안보와 협력의 병행 추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선적 실현, ③ 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북당사자 해결원칙 하에 국제적 지지확보, ⑥ 국민적 합의에 기초한 대북정책의 추진 등을 제시하였다.<sup>84)</sup> 그리고 구체적인 정책대안을 추진하는 과정에서는 정경분리원칙과 상호주의원칙을 제시하였다.

그 동안 김대중 정부가 추진해온 역점 추진과제를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 정경분리원칙에 입각하여 경제, 사회문화 등 제 분야에서 남북접촉 및 교류·협력의 활성화를 추진해오고 있다. 남북교역이 시작된 이래 정치·군사적 갈등문제로 영향을 받아왔던 민간차원의 경험을 경제논리에 따라 기업이 자율적으로 추진토록 하는 것이다. 둘째, 남북당국간 대화를 통한 「기본합의서」 이행체제의 구축이다. 「기본합의서」는 남북관계 개선을 위한 핵심적 내용들을 망라하고 있다. 따라서 당국간 회담의 재개를 추진해 왔으며, 정상회담의 성공적 수행을 바탕으로 남북장관급회담의 정례화를 통해 남북간에 분야별 위원회 및 실무위원회가 구성·가동되면 「기본합의서」의 내용들이 보다 구

84) 박영호, “신정부 통일정책의 평가와 전망,” 『입법조사연구』, 제250호 (1998. 4), p. 55.

85) 통일부, 「국민의 정부」 대북정책 추진기조, 1998. 3. 26.

체적으로 협의·합의되어 실행될 수 있다는 것이다. 그러나 북한은 「기본합의서」 이행 체제에 대해 관심을 갖고 있지 않으며, 김대중 정부도 애초의 목표와는 달리 「기본합의서」에 대해 역점을 두고 있지 않다. 셋째, 이산가족문제의 우선적 해결이다. 2001년 3월까지 세 차례의 이산가족 교환방문이 성사되었지만, 아직 이산가족문제의 제도적 해결문제가 남아 있다. 넷째, 대북지원은 인도적 차원에서 탄력적으로 제공한다는 입장이다. 북한이 제2차 장관급회담에서 대규모 식량지원을 요청함에 따라 남한은 차관형식 50만톤, WFP를 통한 무상지원 10만톤 총 60만톤의 식량지원을 2000년에 제공하였다.<sup>86)</sup> 다섯째, 한반도 평화체제 정착을 위한 노력의 강화이다. 이를 위해서 남북한이 중심이 되고 미국과 중국이 이를 지원하는 4자회담을 통해 한반도 평화체제를 구축하겠다는 것이다. 여섯째, 국민적 합의기반 위에서의 대북정책 추진이다. 역대 정부들도 국민적 합의조성을 통일 및 대북정책 추진의 근본 바탕으로 제시하였었다. 그러나 정책입안 및 집행과정에서 투명성문제가 여러 차례 발생하였다.

김대중 정부의 대북 포용정책은 무엇보다도 북한이 경제난 해결을 위하여 식량확보와 경제교류·협력에 적극적인 관심을 가지고 있기 때문에 북한에 대해 인도적 차원의 경제지원을 하고, 정경분리원칙에 입각하여 교류·협력을 증대시킴으로써 북한이 경제적 어려움을 극복하는 것을 도와주면서 남북관계 개선을 추진하려는 것이다. 그 과정에서 북한이 남한의 정책에 대한 의구심을 불식시키고 신뢰를 가질 수 있도록 한다면 남한이 우려하는 북한의 군사적 모험주의가 전환될 수 있는 상황이 조성될 것으로 본다. 또한 북한이 스스로 개방·개혁정책을

86) 「매일경제」, 2000. 9. 29. 한편, 북한에 대한 60만톤의 식량지원에 대하여 김대중 대통령은 “북한의 식량난이 계속되고 북한이 요청하는 한, 인도적 견지에서 대북지원은 필요하다”면서 대북식량지원은 “상호주의가 될 수 없다”는 입장을 피력하였다. 「조선일보」, 2000. 10. 1.

선택하게 되면 실질적으로 장기적 차원에서 통일의 기반을 조성하는 효과가 있다고 보는 것이다.

그리고 김대중 정부는 대북 포용정책의 연장선상에서 한반도문제의 근본적 해결을 위해 포괄적 접근방안을 제시·추진하고 있다. 포괄적 접근방안은 한반도에 남아 있는 냉전구조를 해체함으로써 안정적이며 평화적인 상태를 구축하려는 목표를 가지고 있다. 보다 구체적으로는 첫째, 남북한이 불신과 대결의 관계로부터 화해와 협력의 관계로 전환하는 것으로서 「기본합의서」의 성실한 이행이 그 요체이다. 둘째, 북한이 국제사회의 합리적인 행위자로 변화할 수 있도록 미·일의 북한과의 관계를 개선하고 정상화하는 것이다. 셋째, 한반도에서 핵을 포함한 대량살상무기와 미사일의 개발을 억제하고 군비통제를 실현하는 것이다. 넷째, 북한이 스스로 개방과 시장경제로의 전환의 필요성을 인식하여 변화를 선택하고 국제사회의 책임있는 일원으로 참여할 수 있도록 환경과 여건을 만들어 주는 것이다. 다섯째, 불안정한 정권체제를 공고한 평화체제로 전환하고, 한반도에서 ‘사실상의 통일(de facto unification)’ 상황을 실현하는 것이다.<sup>87)</sup>

포괄적 접근방안의 추진을 통한 한반도 냉전구조 해체는 단순히 냉전의 외형적인 틀이 해체될 뿐만 아니라 냉전구조를 구성하는 여러 요소가 변화되고, 그 속의 행위자들간의 갈등과 대립관계가 화해와 협력의 관계로 전환되는 것을 의미한다.<sup>88)</sup> 남북한 사이에 각자의 정체성을 유지하면서도 화해·협력과 평화공존의 관계를 안정적으로 제도화하고, 남북한 주민이 자유롭게 서로 왕래하고 민족공동의 발전을 위해

87) 임동원, “1999년도 통일·외교·안보정책 기본방향,” (통일부 및 통일연구원 특강, 1999. 2. 9); 통일부, 「평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북협안에 대한 입장」, (1999. 7. 30), p. 17.

88) 박영규·이교덕, 「한반도 냉전구조 해체의 과제와 추진 방안」, (서울: 통일연구원, 1999), p. 21.

협력함으로써 동질성을 쌓아간다면, 장기적으로 실질적인 통일의 상황을 만들어 나갈 수 있다는 것이다.

대북 포용정책은 적대관계의 지속으로부터 올 수 있는 손실을 회피하고 협력행위를 유발하는 환경 및 조건을 조성함으로써 협력적 상호관계를 만들어 나가는 이득을 찾으려는 정책으로 볼 수 있다.<sup>89)</sup> 이러한 정책의 성공 여부는 북한으로 하여금 기존의 남북관계를 유지하여 얻는 이익보다는 관계확대를 통해 더 많은 이익을 얻을 수 있다는 인식을 갖게 하여 결국 남북한간에 협력적 관계구조를 형성함으로써 비용 효과적인 결과를 산출하는 것에 달려 있다. 다시 말해 대북 포용정책이 설정된 목표에 얼마만큼 부응할 수 있는가의 여부는 어떠한 전략적 구도 하에 어떠한 구상을 가지고 제시된 정책기조를 얼마만큼 충실하게 실천하는가에 달려 있다. 남북정상회담 이후 “남북대화의 양적 증가만큼 질적인 성장도 이루어지고 있는지는 의문”<sup>90)</sup>이라는 비판적 평가에 주의를 기울일 필요가 있다. 남한의 대북정책은 목표 달성을 위한 정책추진과정에서 북한의 대응은 물론 국내여론, 국내정치적 상황, 주변국의 한반도정책 등에 의해 영향을 받음을 잊어서는 안될 것이다.

결국 김대중 정부가 추진해오고 있는 대북 포용정책이 단순히 정권 담당기간 동안의 대북정책에 머무르지 않고 앞으로도 장기적으로 지속되어야 할 전략적 중요성을 내포한 정책이라는데 동의한다면, 남북관계의 안정적 발전과 한반도 평화공존의 구현을 위해 어떠한 점이 보완될 필요가 있는가? 상호주의, 정경분리, 안보와 협력의 병행 등은 한반도 냉전구조의 해체를 위해 어떻게 보완되어야 하는가? 대북 포용정책의 구체적 정책대안들은 어떠한 우선 순위로 추진되는 것이 바

89) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), pp. 124~141.

90) 백진현, “북 조명록 방미와 남북대화,” 『문화일보』, 2000. 10. 2.

람직한가? 아니면 대북 포용정책이 남북관계를 개선하는 데 더 이상 실효성이 없는 정책이라고 판단한다면 어떠한 대안의 정책을 찾을 수 있는가? 등의 문제라고 할 수 있다.

이에 대한 분명한 대답을 찾기는 어렵다. 그러나 대북 포용정책에 대한 지지가 있는 만큼 또한 비판도 존재한다. 지지의 핵심은 대북 포용정책이 정상회담을 비롯하여 당국간회담 체제의 복원 등 북한의 긍정적인 호응을 유도했지만, 우리의 일방적인 기대와 비용-효과적인 측면에서 우리의 과비용, 과부담 구조가 현재의 남북관계를 관통하고 있다는 것이다. 남북관계를 그야말로 평화적 공존의 관계로 뿌리 내리기 위해서는 남북관계에서 행위의 상응성에 입각한 상호성이 쌓여야 한다. 정상회담 이후의 상황에서 북한이 남한의 적극적인 화해와 교류협력의 정책을 자의적으로 활용하지 않도록 하기 위해서는 상호주의적 조치에 대한 북한의 호응이 있어야 한다. 또한 남북관계와 북·미관계가 악순환에 빠지지 않기 위한 조치로서 중요한 것은 남북한이 긴장 완화와 교류협력과 관련하여 보다 높은 차원의 협상을 이룩해 내면서, 남북관계를 안정화시키는 작업이다. 이는 결국 남한은 북한으로부터 군사적 위협의 감소, 즉 평화의 문제에 대한 남북간 논의를 시작하는데 동의를 받아내고, 북한에 대해서 인도적 지원과 경제 협력을 증대하는 것이 될 것이다. 이를 위해 남한 정부는 북한을 설득해야 하는 한편, 무엇보다도 국민의 동의를 얻어내야 한다.<sup>91)</sup>

## 나. 북한의 정책 변화

김대중 정부 등장 이후 북한은 한국에 대하여 ‘반북 대결정책’으로

91) 허문영·박영호 외, “정상회담 이후 한반도 정세와 정책 방향,” 통일 정세분석 2001-09 (통일연구원, 2001. 6), pp. 43~44.

부터 ‘연북 화해정책’으로의 정책전환을 요구하였다. 김정일은 사회주의국가들과의 연대성 강화보다 자본주의국가들과의 관계개선을 의식하여 주체성 강화를 강조하고, 적화통일을 의미하는 계급성보다 남한과의 관계개선을 시사하는 민족성을 강조하였다.<sup>92)</sup> 이러한 맥락에서 북한은 「정당단체 연합회의」(1998. 2. 18)를 통해 김대중 정부의 대북 유화정책을 기대하는 편지를 채택하였고, 김정일의 「4·18 서한」(1998. 4)<sup>93)</sup>을 통해 「민족대단결 5대방침」<sup>94)</sup>을 제시하고 대북 유화정책으로의 전환을 다시 강조하였다. 그 내용의 핵심은 “반북 대결정책을 연북 화해정책으로 바꾼다면 북남관계가 신뢰와 화해의 관계로 발전하게 될” 수 있다는 것이다. 또한 북한은 「정부·정당·단체 연합회의」(1999. 2. 3)를 통해 「기본합의서」 이행문제, 이산가족 고통해소 문제, 교류협력 촉진 문제 등을 기본의제로 하는 「남북고위급 정치회담」을 하반기에 개최할 것을 제의하는 대남편지를 채택하였다. 김정일은 동시에 남한과의 교류협력에서 나타날 후유증을 막기 위한 「모기장 개방론」<sup>95)</sup>을 제시하였다.

92) 「김정일선집 14」, (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 306~333.

93) 「김정일선집 14」, pp. 412~451.

94) 5대방침의 주요 내용은 ① 민족자주의 원칙, ② 애국애족의 온민족 단결, ③ 북남관계 개선, ④ 외세·반통일세력 반대, ⑤ 내왕·접촉·대화·연합 강화 등이다. 김정일, “온민족이 단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 「중앙방송」, 1998. 4. 29.

95) ‘위대한 수령님께서 교시하신 바와 같이 우리가 자본주의의 포위속에 있는 것만큼 사회주의제도를 옹호 보위하기 위하여서는 모기장을 든든히 쳐야 합니다. 당 조직들과 일군들은 당원들과 근로자들 속에서 정치사상교양사업을 강화하여 그들이 절대로 적들의 자유화바람에 흔들리지 않도록 하여야 합니다.’ “당사업을 강화하여 우리식 사회주의를 더욱 빛내이자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1992. 1. 1),” 「김정일선집 12」, p. 266.; “혁명발전의 요구에 맞게 간부들을 철저히 혁명화할데 대하여(1994. 5. 24),” 「김정일선집 13」, (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 411~412.

그러나 북한은 남한의 정책전환의 징표로서 국가보안법 철폐, 안기부(국정원) 해체, 주한미군 철수 등을 주장하는 전제조건을 붙였다. 이러한 문제들에 대해 남한정부가 북한의 주장에 호응하는 이른바 ‘자주적 입장’을 가질 때 협상할 수 있으며 남북관계가 개선될 수 있다는 논리를 보였다.<sup>96)</sup> 이러한 북한의 대남 정책기조가 남북관계의 완전한 단절을 의미하지는 않았다. 북한은 김일성 사망 이후 정권 및 체제의 안정화 차원에서 대외관계 및 대내문제 해결에 중점을 두었으나, 남북관계의 진전이 없이는 대미·일관계 개선과 해외로부터의 자본 및 기술 유치가 쉽지 않음을 깨달았다.

따라서 북·미관계의 진전과 자신들의 경제회복에 도움을 주는 범위 내에서 민간차원에서의 교류·협력을 유지해왔다. 이러한 맥락에서 북한은 대북 경제지원을 유도하는 차원의 남북대화에 호응하여 남북한은 북경에서 1998년 4월과 1999년 6월 두 차례의 차관금회담을 개최하였다. 그러나 두 차례의 회담에서 북한은 주로 남한으로부터의 식량 지원이나 비료지원에 관심을 가지고 남한정부가 제안한 이산가족문제의 해결을 등한시함으로써 당국간 대화의 재개는 성공하지 못했다. 북한의 최고지도자 김정일의 정책 전환의 결심이 중요한 관건임을 보여준 사례이다.

경제적 측면에서 북한은 김대중 정부의 정경분리정책을 활용하여 민간차원의 교류·협력을 지속적으로 확대하면서 남한정부의 경제적 지원을 유발하는 정책을 추진해왔다. 동시에 북한은 김대중 정부의 상호

---

96) 남북관계 개선을 위해 남한 정부가 “민족자주의 입장에서 외세를 배격하는 길로 나와야 한다. 남조선당국자들은 우리를 적대시하는 반북대결정책을 연북화해정책으로 바꿔야하며 앞으로 남조선당국자들이 긍정적인 변화를 보인다면 우리는 그들과 아무때나 만나 협상할 것”이다. 김정일, “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자,” 『로동신문』, 1997. 8. 20.

주의원칙을 ‘전형적 장사꾼의 논리,’ ‘반민족적 분열의 논리, 대결의 논리’로 비난하였다. 국가간의 관계에서는 ‘호상성’이 일반 통용되나, 남북관계는 나라와 나라의 관계가 아니므로 민족대단결의 정신에서 연 북 화해의 길로 나와야 할 것임을 주장하고, 상호주의원칙 하에서는 남북대화 재개가 어려울 것으로 보았다.<sup>97)</sup> 이러한 북한의 태도는 상호주의원칙을 ‘흡수통일’ 전략의 일환으로 인식한데서 비롯된다.

사회문화분야에서 북한은 민간부분의 교류·협력을 선택적으로 증대시키면서, 동시에 통일전선사업도 유지해오고 있다. 김대중 정부 출범 이후 김정일 국방위원장은 “사상과 제도, 정견과 신앙의 차이에 관계 없이 계급·계층의 이해관계를 뛰어넘어 애국애족의 기치, 조국통일의 기치아래... 노동자, 농민, 지식인, 청년학생, 도시 소자산계급, 민족자본가와 정치인, 경제인, 문화인, 종교인, 군인 할 것 없이 민족의 모든 성원들이 조국통일을 위하여 단결하여 투쟁하여야” 할 것임을 주장한 바 있다.<sup>98)</sup> 북한은 「통일대축전」을 김정일의 「민족대단결 5대방침」을 관철하기 위해 제시한 것임을 밝혔다. 남북정상회담 이후 남북관계의 진전 상황에서 북한은 2000년 10월 10일 북한노동당 창건 55주년 행사에 남한의 정당, 사회, 종교단체 등의 인사들을 초청하였다. 북한이 언론, 학술, 종교, 문화, 체육 등 다양한 영역에 걸쳐 남한인사들을 초청하고 협력사업을 추진하는 것은 경제적 실익의 확보라는 측면도 있으나, 자신들의 통일에 대한 입장을 정당화하고 확산시키려는 측면이 내포되어 있다.

군사적 차원에서 북한은 대량살상무기 및 미사일 개발 노력에 대한

97) 「로동신문」, 1998. 5. 23.

98) 김정일, “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자.(력사적인 남북조선 정당, 사회단체 대표자련석회의 50돐기념 중앙연구토론회에 보낸 서한, 주체87(1998)년 4월 18일)” (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 14~15.

기존의 입장을 유지하면서 동 문제들을 남한과 풀기보다는 미국과 풀어나가려는 입장을 유지해오고 있다. 북한에게 한반도의 군사문제 해결은 우선적으로는 미국과의 문제이지 남한과의 문제는 아니다. 따라서 남북정상회담에서 김정일 국방위원장은 김대중 대통령과 상호 군사적 위협 완화의 필요성에 공동의 인식을 보였으면서도 「6·15 남북공동선언」에 평화와 안보문제를 포함시키는 것을 유보하는 입장을 보였던 것으로 판단된다.<sup>99)</sup> 북한은 미국 행정부 및 의회의 주된 관심사인 대량살상무기 및 미사일 확산방지문제를 두고 미국과 양자 협상을 진행하면서 주한미군의 위상문제, 북·미평화협정 체결 주장 등을 협상수단의 일환으로 활용할 것이다.

특히 1990대 후반 이후 북한의 대내외 정책에서 실리추구적 변화가 나타나고 있다. 북한은 1997년부터 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구의 지원을 받아 경제담당 관료들을 해외에 파견하여 자본주의 시장경제 교육을 받도록 하고 있다.<sup>100)</sup> 이와 같은 현상은 지배엘리트중심의 동원체제 하에서 부분적인 정책변화를 도모함으로써 그 체제가 당면

99) 김정일 국방위원장은 2000년 8월 12일 남한의 언론사대표단과의 환담에서 북한이 “평화적 이용을 위해서 로켓을 개발중에 있는데” 미국이 이를 전쟁을 위한 것으로 의심한다고 언급하였으며, “미사일문제는 내가 만든 것이고, 나라가 작을수록 자존심을 굳게 세우고 열강 대국에 맞서야” 한다는 입장을 피력하였다. 또한 미국과의 수교문제에 대한 질문에 대해 “미국이 테러국가 고개를 우리(북한)에게 덮어씌우고 있는데 이것만 벗겨주면 그냥 수교합니다”라고 발언하였다. “김정일 위원장 - 방북 언론사사장단 대화록,” 『문화일보』, 2000. 8. 14. 김정일 국방위원장의 이와 같은 발언은 북한이 안보문제를 미국과의 관계 개선 및 수교 협상의 수단으로 활용하려는 하고 있음을 시사하는 것으로 해석된다.

100) 1997년 15명의 경제관료가 중국 상하이에서 시장경제 교육을 받은 이래 1998년에는 91명이 싱가포르, 부다페스트 등지에서 시장경제 연수를 받았으며, 1999년에는 109명이 미국·호주 등지에서 자본주의 경제교육을 받은 것으로 집계되었다. 『중앙일보』, 2000. 9. 5.

하고 있는 문제들을 해결해나가려는 정책변화의 측면을 보여주는 것이라고 할 수 있다.<sup>101)</sup> 그리고 외교분야에서 북한은 대미관계 개선을 꾸준히 추진해오면서 대중 혈맹관계 복원, 대러 친선관계 복원, 대일 실리외교 추구 등의 양상을 나타내고 있으며, 1999년부터 대서방관계 개선을 보다 적극적으로 추진하여 프랑스와 아일랜드를 제외한 유럽 연합(EU) 국가들과 국교관계를 수립하였다. 국제기구와 관련해서도 2000년 7월 아세안지역안보포럼(ARF)에 정식 가입하였고, 아시아개발은행(ADB) 등에도 가입을 신청해놓고 있다.

이러한 정책적 변화의 기반은 김정일 시대의 북한의 국가발전전략 슬로건인 사회주의 “강성대국론”이다.<sup>102)</sup> 강성대국론의 핵심논리는 사상·정치·군사강국의 토대 위에서 경제강국을 건설함으로써 안정된 발전을 이룩하겠다는 것이다. 북한이 ‘우리식 사회주의’의 완성을 위해 기존의 체제적 특성을 본질적으로 변화하고 있지는 않지만, 경제강국을 건설하기 위해서는 대내적인 노력의 한계를 보완하기 위하여<sup>103)</sup> 대외개방을 보다 적극적으로 모색하지 않을 수 없는 것이다. 이러한 상황에서 북한은 김대중 정부의 대북정책에 대해서도 ‘새로운 형태의 흡수전략’으로 인식하는 초기의 부정적 반응으로부터 점차로 ‘더 두고 보자’는 입장으로 선화하였으며, 북경 차관급회담에서의 실패를 교훈으로 삼아 남한정부가 상호주의원칙을 비등가적, 호혜적, 시차적으로 적용하자 실리추구적 차원에서 남한정부의 대북정책을 긍정적으로 인식하게 되었다. 그리고 2000년 3월 9일 김대중 대통령이 남북당국간

101) Charles F. Andrain, *Political Change in the Third World* (Boston: Unwin Hyman, 1988), p. 10.

102) “강성대국,” 『로동신문』, 1998. 8. 22.

103) 2000년 1월 1일 발표된 “당보·군보·청년보 공동사설”에서 북한은 “우리의 경제 형편은 의연히 어렵다”라고 경제사정의 어려움을 솔직히 밝혔다.

협이에 의한 경제협력을 포함하는 베를린선언을 발표하자, 북한은 남한이 “실천행동으로 의지를 보여주어야 할 것”이라고 하면서 언제라도 남북당국간 대화와 접촉이 가능하다는 반응을 보였다.<sup>104)</sup> 이에 따라 남북간 비공개접촉이 추진되어 마침내 남북정상회담이 개최되게 되었다.

남북정상회담 이후 북한은 과거와는 다른 유연성을 보여주기도 하였다. 북한은 대외관계에서 전방위외교를 강화하면서 남한에 대해서도 제한적인 전략적 변화를 모색하고 있는 것으로 보여지는데 그 성격은 경쟁적 공존을 추구하면서 협력적 공존을 모색하는 것으로 평가된다.<sup>105)</sup> 다시 말해 최근 북한이 취하고 있는 대남 전략은 최대의 목표인 한반도 공산화통일보다는 당면한 목표인 체제유지에 주력하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 스칼라피노(Robert Scalapino) 교수는 북한의 엘리트들은 남한과 미국의 군사력을 알고 있기 때문에 생존보다는 전쟁을 통한 자멸을 선택할 가능성은 없어 보인다 평가하고 있으며,<sup>106)</sup> 고병철 교수도 북한의 대남 무력공산화 전략이 수정 내지는 폐기되었다는 입장을 보이고 있다.<sup>107)</sup> 북한이 사회주의체제를 유지하는 한 ‘전반반도에서의 사회주의혁명의 완성’이라는 최대의 목표를 포기할 수는 없을 것이지만, 북한은 사회주의체제를 유지하려는 한계 속에서의 정책적 변화를 보이고 있는 것이다.

북한은 남북정상회담으로 조성된 화해·협력분위기를 계속 이어 나가려는 모습을 보이고 있다. 2001년 당·군·청년보 공동사설, 「우리 민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회」(2001.1.10)에서의 보고 등에서 북

104) “말보다 실천행동이 더 중요하다,” 『로동신문』, 2000. 3. 15.

105) 허문영·박영호 외, “정상회담 이후 한반도 정세와 정책 방향,” pp. 20~21.

106) 『연합뉴스』, 2001. 6. 11.

107) 고병철, “남북관계, 시련기로 들어가나,” p. 7.

한은 「6·15 남북공동선언」의 이행을 적극적으로 강조하고 있다. 특히 북한은 경제적 실리를 확보하는데 주력하고 있다. 아직 구체적으로 실현되는 사안들은 없으나 대규모 자본을 동원할 수 있고 추가적인 반대급부를 제공하는 대기업의 투자를 선호하고, 자본회임율이 긴 제조업분야보다는 관광산업이나 대북 접근에 대한 대가 수령 등 손쉽게 달러획득이 가능한 교류·협력을 선호하였다. 정상회담 이후 남북간 합의사항 중 이행이 되고 있는 사안들과 그렇지 못한 사안들을 보면 북한의 남북교류·협력에 대한 선호를 알 수 있다. 또한 김정일 어록(노동신문, 2000.1.4) 등에서 경제적인 측면에서 과학기술, 개진, “새 세기에 맞는 사상관점” 등을 강조하고, 김정일이 중국 개혁·개방정책의 상징 지역인 상하이를 방문함으로써 북한에서도 바야흐로 “개방”으로의 정책적 전환이 이루어지고 있다는 주장도 있다. 만약 북한이 그러한 방향의 정책을 선호·도입·집행한다면, 남북간의 정부 및 민간차원에서의 왕래와 교류·협력의 활성화도 기대할 수가 있을 것이다. 그러나 그 과정에서 남한과의 관계 개선이 물론 “민족자주와 대단결,” “외세와의 공조” 배경, “연방제 방식의 통일 지향,” “북과 남의 각계 각층 인민들이 서로 화해와 단합, 연대연합을 적극 실현”을 명분으로 한 통일전선사업 주장 등의 입장에는 변함이 없다.

결국 북한의 대남정책은 “강성대국” 건설을 통한 체제유지 및 강화라는 근원적인 목표가 주는 제한 속에서 경제분야를 중심으로 실용주의 노선을 점차 더해 가는 성격을 띠게 될 것으로 전망된다. 그러나 그러한 변화가 소련이나 중국에서의 개혁의 성격을 가질 수는 없다. 김정일의 정치리더십이나 북한체제의 구조적 여건은 그를 고르바초프나 덩샤오핑(鄧小平)이 될 수 없는 제약이 되고 있으며, 특히 남한과의 경쟁적 상황은 전체주의 북한이 개혁을 선택할 경우 동독과 같은 취약성을 노출시킬 수 있는 위험성이 있다.<sup>108)</sup> 또한 북한이 경제교류·

협력 활성화, 사회문화 분야에서의 민간교류 강화 등을 강조하면서도 군사·안보문제에 대해 남한측과 대화하겠다는 의사를 표명하고 있지 않음을 볼 때, 한국측이 기대하는 평화공존을 위한 남북간 실질적 논의의 가능성에 대한 의문은 여전히 한계로 남는다. 그리고 군사적 차원에서 북한이 대량살상무기 및 미사일 개발문제에 대한 기존의 입장을 유지하고, 한반도의 군사문제 해결을 남한과 논의하지 않으려는 입장에서 변화가 없다면 남북간 평화체제문제에 대한 논의는 끊임없는 진통을 겪을 수밖에 없다.

### 3. 국제적 요인

동북아에서는 냉전 이후의 유일 초강대국 미국을 정점으로 하여 중·일·러가 정치, 경제, 군사적으로 일정한 영향력을 행사하려는 「1+3」 형태의 동북아판 「팍스 콘소티아」(Pax Consortia) 체제<sup>109)</sup>를 형성하면서, <sup>110)</sup> 협력과 경쟁의 관계를 보여주고 있다. 특히 정상간의 상호 교차방문을 통한 회담을 통해 미·일·중·러간의 전략적 합종연횡이 활발

108) Robert Dujarric, "Changes on Korean Peninsula and Prospects for the Establishment of Peace in Northeast Asia," Proceedings of International Symposium on Changes in Inter-Korean Relations, Korea Press Center, Seoul (November 2, 2000), p. 59.

109) 냉전 이후의 세계질서를 「팍스 콘소티아」 체제의 등장으로 규정한 사람은 제임스 베이커 전 미 국무장관으로서 그는 세계질서가 미국 주도 아래 유럽공동체(EC), 일본 등이 주된 역할을 하는 공동관리 내지는 국제협조의 질서로 형성될 것이라고 보았다. James A. Baker, III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92).

110) 강원식, 「통일한국의 등장에 따른 동북아 안보구조 변화 대응책」, (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 75~81.

하게 진행되고 있다. 따라서 전통적인 우방관계라는 명분은 자국의 이익이라는 실리추구에 따라 점차로 그 의미가 약화되고 있다.<sup>111)</sup>

그러나 한반도 주변 4국 사이에 지역내 영향력을 확대하기 위한 경쟁을 지속하고 있다. 미국은 세계 최강의 경제력과 군사력을 바탕으로 동북아에서 유지해온 영향력을 유지하면서 새로운 지역질서를 자국에 유리하도록 형성해 가고 있다. 미국은 장래에 중국이 미국에 도전할 수 있는 잠재적 ‘패권국’으로 등장할 가능성이 있다고 보고 있다.<sup>112)</sup> 또한 이라크, 북한 등의 ‘불량국가’들이 테러와 위협의 수단으로써 대량살상무기를 사용할 수 있기 때문에 이로부터 제기될 수 있는 위협을 대처한다는 논리로 미사일방어(Missile Defense) 체제 구축을 시도해오고 있다.<sup>113)</sup> 그리고 미국은 한국과 일본을 포함하여 아시아·태평양지역 5개국과 군사동맹관계를 유지하면서 역내 안보질서에서 주된 역할을 하고 있다. 이러한 미국의 주도권 유지전략을 견제하기 위하여 중국과 러시아는 안보협력을 확대하고 있다.

한반도 주변 4국은 북한체제의 불안정이 동북아지역 불안정의 핵심 요인이며, 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. 주변국의 영향을 단적으로 보여주는 사례가 미 부시행정부 등장 이후의 남북관계다. 북한은 5차

111) 박영호, “동북아 정세의 변화와 김정일의 북한,” 김덕 편저, 『국제 질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 230.

112) William S. Cohen, Secretary of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review* (May 1997), p. 5.

113) Kerry M. Kartchner, U.S. Department of State Bureau of Arms Control, “Missile Defense, the ABM Treaty, and the New Strategic Framework,” September 1, 2001.

장관급회담의 지연을 비롯하여 남북관계의 교착을 미 부시 행정부의 탓으로 돌렸다. 4차 이산가족 교환방문 약속 미이행의 이유도 미국의 대테러전쟁과 연관된 한반도 정세조성에서 찾았다. 그 이유의 합당성이나 타당성에 대한 평가와는 무관하게 미국에서의 정권교체가 남북 관계 교착의 요인이 되었다는 것은 남북한의 주도권 신장에 대한 평가를 의문시하게 만든다. 한반도는 구조적으로 국내총생산 기준 세계 3대 경제강국(미국, 중국, 일본)과 군사적 차원의 세계 3대 군사대국(미국, 러시아, 중국)의 틈바구니 안에 놓여 있다. 따라서 남북한의 평화공존 상황을 조성하는 작업은 불가피하게 이들 국가의 이해와 공유점을 찾는 데서 시작되어야 한다.

남북정상회담을 전후하여 주변 4국의 한반도에 대한 접근 자세에서 변화가 발생하고 있다. 이들은 남북한이 주도하는 한반도 상황전개가 자국의 이익 및 동북아시아의 전략적 균형관계의 변화에 미칠 영향을 주시하고 있다. 미국의 부시 행정부는 진진배치 미군 전력에 영향을 미칠 수 있는 북한의 재래식 전력문제를 새로운 어젠다로 중시하고 있다. 동시에 테러사건의 영향으로 미 대륙에 대한 비대칭위협을 중시하는 새로운 국방전략을 마련하였다.<sup>114)</sup> 그러면서 핵·생물·화학무기 등 대량살상무기와 장거리미사일의 확산에 의한 위협도 여전히 핵심적 안보사안으로 간주하고 있다. 중국과 러시아는 미 부시 행정부의 국가안보전략, 특히 MD 구축 추진에 대응하여 전략적 접근을 강화하여 왔다. 다른 한편, 미국에 대한 테러사건과 이후의 대테러전쟁은 이들 3개국의 관계를 변화시키고 있다.

일본은 미·일동맹의 틀 속에서도 자율적인 정치적, 군사적 역할의 확대를 계속 추구할 것이다. 중국은 미·일 신안보협력관계 발전에 대

---

114) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

한 견제를 지속하고 러시아와의 전략적 협력을 계속 강화하려 할 것이다. 다만, 중국은 ‘사회주의 초급단계론’의 완성을 위해 주변상황의 안정과 평화적 상태의 지속을 선호한다. 그리고 러시아는 동북아지역에 대한 자국의 영향력 행사의 한계 속에서도 안보차원에서 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 역내 문제에 대한 관여 입장을 강화할 것으로 보인다.

따라서 주변 4국간에는 안보적 차원에서 쌍무적인 전략적 협력관계를 발전시키려는 노력을 지속하면서 한반도 정세가 그러한 발전에 걸림돌이 되지 않도록 하는 한반도정책을 추진할 것으로 보여진다. 미국은 미·일동맹 및 한·미동맹을 기본축으로 하되, 남북한에 대해 새로운 ‘균형적’ 접근을 점차로 확대할 가능성이 있다. 중국은 한반도문제의 당사자간 평화적 해결 입장을 견지하면서 북한에 대한 주변국의 지원을 촉구하고, 한반도에 대한 균형자적 역할의 확대를 추구할 것으로 예상된다. 일본은 미·북수교가 논의되는 과정에서 북·일 수교협상을 재개하여 한반도문제에 대한 영향력 확대를 추구하고, ‘두 개의 한국 정책’을 본격화할 것으로 전망된다. 그리고 러시아는 미·북관계의 정상화 진입을 계기로 중국에 대한 접근을 강화하고, 남북한에 대한 균형적 접근을 통하여 실리를 챙기면서 한반도에 대한 영향력 회복을 계속 추구할 것이다. 이러한 상황에서 북·미관계 및 북·일관계의 개선과 궁극적인 수교는 한반도문제의 국제화와 동북아 세력균형체제의 제도화를 초래할 것이므로 주변국은 남북한의 급격한 통일보다는 점진적 관계개선을 통한 공존구조의 정착을 도모하는 정책을 취할 것으로 예상할 수 있다.

그러나 남북한 평화공존을 구축하는 과정에 가장 결정적인 역할을 할 국제적 요인은 미·북관계의 진전 여부다. 미 부시 행정부는 북한과의 대화 재개를 선언(2001.6.6)했으나, 근본적으로 북한을 국제사회의

이탈세력인 ‘불량국가’로 인식하고, 특히 핵·생화학무기 등 대량살상무기와 미사일 개발을 지속하고 있는 것으로 평가하고 있다. 북한의 핵개발과 장거리 미사일 개발은 미국의 세계전략에 대한 중대한 도전이며 재래식 군사태세도 한반도 및 미국 안보의 걸림돌로 인식하고 있다. 부시 대통령이 미·북대화 재개의 목적으로 남북화해, 한반도 평화, 건설적 북·미관계 구축, 지역의 안정성 증대를 들면서, 북한이 미국이 제시한 의제에서 긍정적으로 호응할 경우, 북한인민 지원(식량 의약품 제공 등 인도적 지원), 대북제재 완화(경제제재 완화, 테러지원국가 해제), 기타 정치적 조치(정치적 관계개선 및 수교)를 취할 것임을 제시하였으나,<sup>115)</sup> 미국의 포괄적 접근의 의제(핵관련 제네바합의문 이행개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 금수, 덜 위협적인 재래식 군비태세)는 북한측이 쉽게 받아들이기 어려운 사안들로서 단순히 협상의 우위를 확보하기 위한 것이 아니라 미국의 기본적 전략을 반영하는 것이다. 결국 부시 행정부의 대북정책은 기본적으로 북한이 국제사회의 이탈세력으로 존재하고 있다는 대북 불신으로부터 출발하고 있으며, 정책기조는 북한에 대한 개입정책을 지속하되 ‘힘의 외교’의 토대 위에서 미국이 북한에 대해 원하는 바를 명확히 제시하고, 북한이 그에 적응하려는 의지를 가지고 있는지를 확인해나가는 방향으로 추진될 것이다. 부시 행정부는 전임 클린턴 행정부의 대북정책이 ‘벼랑끝 전술’의 사용을 통한 ‘나쁜 행위’에 보상을 해주는 잘못된 방향으로 추진되어온 것으로 판단하고 있기 때문에, ‘先 보상을 통한 북한 유인 정책’으로부터 ‘先 북한의 긍정적인 행위 확인, 後 보상 정책’의 기조를 보여줄 것이다. 따라서 북한이 미국이 제시하고 있는 어젠다에 대하여 긍정적인 입장을 보이지 않는한에 있어서는 대북관계의 개선을

115) The White House Office of the Press Secretary, “Statement by the President,” June 6, 2001.

<http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01060700.htm>

서두르지 않는다는 입장이다. 또한 미국에 대한 테러사건 이후 북한이 반테러입장을 표명하고 추가적으로 국제협약에 가입할 것을 약속했으나,<sup>116)</sup> 미국은 북한이 과거 테러행위를 저질렀고 제3국이나 국제테러집단에 대해 테러를 수출했으며,<sup>117)</sup> 여전히 북한이 이라크에 이어 대표적인 테러지원국가이고 국가 차원에서 생물무기를 이미 개발, 생산, 무기화하였으며 일단 결정하면 수주내에 충분한 양의 생물무기를 생산할 수 있다고 믿고 있다.<sup>118)</sup> 따라서 미국의 이러한 입장과 인식에 대한 북한의 반응이 양자관계 개선의 당면한 관건이다.

그리고 향후 한·중 안보협력관계의 발전은 북한의 대중 안보협력관계에 일정한 제약요건으로 작용할 것으로 볼 수 있다. 미·북간 상호신뢰조성의 과정이 진전됨으로써, 남북간 차원에서의 군사적 문제도 어느 정도 협의·해결과정으로 진입한다면 안보상황의 안정적 변화를 기대할 수도 있을 것이다. 중·장기적으로 북한의 체제내적 급변사태가 발생치 않을 경우, 한국과 국제사회의 경제지원 및 투자와 농업생산성 향상을 통한 경제난 탈피 및 대미·일관계 개선과 남북관계 개선으로 북한은 상당기간 동안 ‘불안정 속의 안정’을 유지할 것으로 전망된다. 그럴 경우, 북한은 어느 정도의 체제안정을 기반으로 정치개혁을 배제한 대외·대남 개방 및 공존협력 정책으로 전환할 가능성이 있다. 따라

116) 북한은 외무성 대변인을 통해 테러관련 12개 국제협약 가운데 「테러자금조달억제에 관한 국제협약」과 「인질억류방지에 관한 국제협약」에 가입하기로 결정했다고 발표(2001.11.3)하였다.

117) 과거 북한의 테러 관련 의혹에 대한 분석으로는 Joseph S. Bermudez Jr., *Terrorism: The North Korean Connection* (New York: Crane Russak, 1990) 참조.

118) John R. Bolton, Under Secretary of State for Arms Control and International Security, Department of State, "Statement to the Fifth Review Conference of the Biological Weapons Convention," November 19, 2001.

<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror>

서 남북간에는 남북교류·협력의 확대가 지속되고 제도화되어 평화공존 체제의 수립의 가능성이 높아질 것이다.

## V. 평화공존 정착을 위한 대북정책

### 1. 기본방향 및 추진구도

#### 가. 기본방향

고르바초프를 중심으로 한 소련의 개혁과는 서방과의 적극적인 평화공존을 실현시키기 위한 구체적 대안으로 “포괄적인 국제안전 시스템의 창설”을 제안하였는데, 프리마코프(E. Primakov)는 그러한 시스템을 만들기 위해서는 세 가지의 고려요소를 지적하였다.<sup>119)</sup> 첫째, 국제적 차원뿐만 아니라 지역적 차원에서도 정치적 합의에 의거해야 한다. 둘째, 이 시스템의 창설은 군사분야에서의 대책과 함께 정치, 경제, 인문 등 여러 분야에서의 긴장완화를 통해서 이루어진다. 셋째, 평화를 안정화하는 여러 가지 대책은 즉시 실시되어야 한다는 것이다. 이와 같은 평화공존 실현의 방향성은 남북한 차원에서도 원용할 수 있는 시사점을 주고 있다. 즉 첫째, 남북간 차원에서뿐만 아니라 동북아 차원에서 한반도 평화공존에 대한 정치적 합의의 필요성이다. 둘째, 비정치·군사분야의 교류·협력과 정치·군사분야의 동시·병행적 추진의 필요성이다. 셋째, 이미 합의된 상태에 있는 긴장완화를 위한 조치들의 이행의 필요성이다.

남북정상회담을 계기로 남북한은 한반도 긴장완화를 추진하기 위한 단초를 마련하였다. 남북 당국간 회담의 복원, 남북경협 및 사회·문화 등 제반 분야에서의 교류·협력 진전 등은 긴장완화와 한반도에서 적

119) E. Primakov, “소련공산당 제27차 대회와 세계경제 및 국제관계의 제 문제에 대한 연구,” 『페레스트로이카의 기본전략 - 소련공산당 제27차 당대회 토론자료집』, 『이성과 현실』 (1990), p. 76. 강성호, “구 소련 개혁과 평화공존 노선” 재인용.

극적인 평화를 만들기 위한 여건에 긍정적으로 작용할 것이다. 그러나 정치적 신뢰의 결여에 따라 남북관계는 언제든지 불안정하게 될 수 있으며, 평화공존의 추진에 있어서 필요조건인 남북간의 군사적 신뢰 구축은 여전히 담보상태에 있다. 향후 전반적 남북관계의 진전과 그의 토대로 작용할 신뢰구축 및 긴장완화와 평화공존의 추진의 성공적 수행 여부는 우리의 정책 방향에 따라 영향을 받을 것이다. 비정치·군사분야에서의 관계 진전이 정치·군사분야에서의 긴장완화에 일정한 정도로 기여할 것으로 예상되지만, 정치·군사적 긴장이 비정치·군사분야의 발전을 저해한 경험을 다반사로 경험하였다. 이러한 점을 고려하여 남북한 평화공존의 정착을 위한 대북정책의 방향을 제시한다.

첫째, 남북 평화공존을 위해서는 상호간의 체제공존과 안전보장에 대한 확신이 쌓여나아가야 한다. 체제안정에 대한 확신이 없으면 상대방과 협력관계에 임하지 않는 것이 과거 냉전체제하 동서관계의 가장 큰 특징이다. 남북 평화공존을 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가지고 남한과의 평화문제를 논의할 수 있도록 해야 한다. 크라스너(Stephen D. Krasner)에 따르면, 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성을 높인다.<sup>120)</sup> 향후 우여곡절은 있을 것이나 북·미관계 및 북·일관계 개선이 보다 진전될 가능성이 있다. 한국은 이러한 북한의 대미·일관계 정상화 과정을 적극 지원함으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려 인식을 불식시켜 나가야 할 것이다. 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 안정감 회복은 대남관계에서의 정책변화를 억제하는 측면도 있으나, 남북간 경제·사

120) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

회문화 협력관계의 확대와 북한의 미·일 및 여타 서방국가와의 거래관계 확대는 군사적 차원의 대남 적대전략을 제한하는 요인이 되며, 따라서 조심스런 개방·개혁을 위한 다양한 차원의 남북대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다.

둘째, 평화공존에 이르는 단계는 우선 정경분리의 차원에서 남북관계의 개선을 이루고 다음에 정치적인 협상을 이룬 다음 정경연계를 통한 평화체제의 구축을 이루어야 한다. 즉 정경분리의 단계 → 정치적 협상 단계 → (정경연계를 통한) 평화공존 단계로 이행하는 것이다. 평화공존의 제도화를 위해서는 정경연계가 필요하다. 즉 남북간의 대화와 협력의 제도화가 있어야 하는데 이를 위해 신기능주의적 접근에 의한 당국자간의 대화노력이 필요하다. 남북간의 교류와 협력이 지금과 같이 비공식적이고 산발적인 단계를 벗어나서 보다 제도적이고 안정된 방향으로 활성화되어야 한다. 독일의 탈냉전은 서독의 동방정책에 의하여 정상회담이 이루어짐으로써 정치적 신뢰구축을 바탕으로 한 교류와 협력을 할 수 있었기 때문에 가능했다. 남북한간에도 보다 효율적이고 부작용이 없고 발전적인 교류와 협력을 하기 위해서는 정치적인 신뢰구축을 이루어야 하고, 이를 위하여 정상회담 또는 총리급의 고위급회담을 하여 「기본합의서」 이행을 추진하는 것이 바람직하다. 정경연계는 북측의 입장에서도 필요한 것이다. 예를 들어 기업의 투자시 정치적인 신뢰가 없이는 상호간의 이익이 담보되지 못하는 측면이 있다. 북한에게 이를 적극적으로 인식시킬 필요가 있다.

셋째, 남북한 정치지도부의 상호 인식의 변화와 신뢰를 쌓는 정책을 추진해야 한다. 평화공존의 정치적 요건은 정치적 신뢰구축이다. 즉 남한은 흡수통일의 의지가 없음을 북한이 신뢰하도록 해야하며, 북한은 대남 혁명전략을 명백히 포기하고 「기본합의서」의 실천에 나서야 한다.<sup>121)</sup> 따라서 남북한 평화공존을 이루기 위해서는 먼저 양측의 지

도층이 상대방을 동반자로 인식하여 협력관계를 이루는 것, 즉 상호주의의 가치에 대한 인식이 일정 수준 이상으로 형성되어야 한다. 상호주의의 가치에 대한 인식은 협력발생의 필수적인 조건이다.<sup>121)</sup> 남북 양측 지도부의 협력 필요성에 대한 인식의 공유성이 확대되고, 그에 따라 남북간 화해·협력이 심화되는 과정에서 북한 지도부와 주민들의 가치관과 신념체계가 개방성을 허용하는 사고체계 및 행동양식을 제한적이거나 수용하는 방향으로 점차 변화해야 한다. 이와 같은 상호주의의 효력이 발생할 때 남북간 신뢰에 기반한 거래와 협력의 가능성을 증대시킬 수 있으며, 남북 평화공존의 정착을 위해서는 쌍방의 체제, 가치관 및 신념체계 등에 대한 상호침투의 수준을 높여 나감으로써 남북한이 상대방의 행위가 협력행위인지 아닌지를 구별할 수 있는 능력이 쌓여져야 한다.

넷째, 평화공존의 핵심적 요건은 평화체제의 구축이다. 한국은 한국과 미국에게 북한이 갖는 전략적 의미와 목표가 다르다는 사실에 기초하여 정책을 추진하면서, 한반도 냉전구조의 해체를 위한 포괄적 접근방안이 미국의 동아시아지역에 대한 전략 목표 달성에 기여한다는 차원에서 정책적 공통분모를 찾아야 할 것이다. 외교·안보 차원에서 한국의 대미 의존도는 과거 서독의 대미 의존도 보다 훨씬 높으며, 실리적인 측면에서도 한국은 미국의 협력에 의존하지 않을 수 없다. 따라서 한국은 한·미 동맹을 기반으로 하면서 점차로 한국의 안보체계를 동북아안보에 연동시키는 정책을 추진함으로써 주변국의 통일한국에 대한 우려를 완화시키는 정책을 추진해야 할 것이다. 남북간에 실질적인 통일 논의가 되기 전까지는 평화공존의 분단관리외교에 중점

121) 김성한, “한반도 평화체제 구축과 한미동맹의 미래,” 2001년도 한국정치학회 국방·안보 학술회의 발표 논문 (2001. 11. 16), p. 8.

122) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, pp. 136~139, 169~170.

을 두어야 한다.

테러전쟁은 국제문제 해결에서의 다자간 협력의 필요성을 부각시키고 있으며 미·중·리의 접근 가능성도 보인다. 한국은 이러한 국제상황의 변화를 감안하여 다자간 협력기구를 형성하는 외교적 노력을 강화함으로써 이를 북한의 군사적 태세 변화와 남북관계 개선의 촉진 수단으로 활용해야 할 것이다. 4자회담의 변용 형태로서 남북한 및 미국의 3자간 협상도 적극적으로 추진할 필요가 있으며 4자회담의 확대 형태로서 6자회담을 추진해볼 필요도 있다. 즉 4자회담을 기본축으로 하면서 양자회담, 3자회담, 6자회담의 다양한 협상을 전개함으로써 한반도의 평화공존에 대한 공유점을 넓혀나간다.

다섯째, 주변국에 대해 남한의 정책에 대한 신뢰를 확보해야 한다. 서독이 평화공존을 이루고 결국 자국 주도의 통일에 대한 지지를 확보할 수 있었던 기반에는 분단 시기에 대동독정책은 물론 대주변국 정책에서 신뢰를 확보하고 있었기 때문이다. 서독은 상호의존을 통한 국제평화 달성이라는 도덕 외교와 그에 따른 책임성 있는 정책을 추진함으로써 서유럽통합의 구심점으로서의 영향력을 발휘할 수 있었고, 동독주민의 서독에 대한 친화감을 조성할 수 있었으며 게르만 민족의 재발흥 가능성에 대한 주변국의 우려를 불식시킬 수 있었다.

한반도는 역사적으로나 지정학적으로 강대국의 팽창정책의 주요목표가 되어왔는데, 통일 한국에 대한 주변국의 우려는 이러한 전략적 위치와 무관하지 않다. 따라서 한국은 냉전종식을 위한 정책 추진과정에서는 물론 평화공존 상태의 실현과 그 이후에도 한반도가 동북아시아의 안정적 평화, 경제적 상호의존 및 발전, 지역 공동안보의 확보 등에서 긍정적 기여를 할 수 있다는 신뢰를 확보하는 안보·외교정책을 추진해야 할 것이다. 특히 한국은 대북정책 추진과정이 동북아시아의 신질서를 구축하는 과정의 틀 속에서 이루어지며, 한국이 주변국과

의 협력적 파트너로서 역할을 수행한다는 것을 부각시킬 필요가 있다. 군사력이나 법적 질서만이 정치적 영향력의 기반이 되는 것이 아니라, 북한에 대한 신뢰회복, 주변국들과의 협력의 증대 등을 통해 정치적 영향력을 확보하는 정책은 한반도 긴장완화를 촉진할 수 있는 발판이 될 것이다.

여섯째, 우리의 능력 면에서나 국제정치 현실의 측면에서 볼 때, 한국의 대북정책 추진과정에서 미국은 가장 중요한 정책협력자로서의 역할을 할 것이다. 따라서 한국은 미국 행정부 및 대통령으로부터 한반도문제를 해결하기 위하여 우리의 대북정책에 대한 절대적인 협력을 확보할 필요가 있다. 미국의 대북정책이 한국의 대북정책과 조화를 이루어 추진될 때, 북한의 남한에 대한 인식의 변화를 더욱 유발할 수 있을 것이다. 그러나 미국과의 정책협력이 다른 주변국, 특히 중국의 역할과 영향력을 등한시하는 것이 되어서는 안된다. 한국은 한반도 긴장완화와 평화공존을 추진하는 과정에서는 물론 향후의 동북아시아의 전략적 환경의 변화를 인식하는 중국, 일본 및 러시아로부터 자국의 이익을 침해하는 대상으로 인식되어서는 안될 것이다. 따라서 한·미동맹의 견실한 유지와 병행하여 주변국으로부터 우호적인 협력과 지지를 확보하는 노력이 더욱 강화되어야 할 것이다.

## 나. 추진구도

6·15 남북공동선언의 제1항에서 남북한은 “통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다”고 합의하였다. 북한이 6·15 남북공동선언을 “민족자주통일의 길을 밝힌 자주통일선언”이라고 하면서 ‘자주적’ 해결을 “자주통일운동에 휘방을 노는 외세와 반통일세력의 책동을 단호히 물리치(는)” 것이라고 주장하고 있으

나,<sup>123)</sup> 남북한이 상호의 관심사를 함께 풀어나가야 한다는데 이의를 달기 어려울 것이다. 이러한 점에서 남북한의 기존 합의사항 중 평화공존을 위한 각 분야별 추진 사항들을 망라하고 있는 「기본합의서」를 살리도록 해야 할 것이다.

남북한의 평화공존을 제도적으로 정착시키기 위해서는 정전협정의 준수 및 관련 감시기구의 재가동, 「기본합의서」의 관련 협의기구 재가동, 남북대화의 진전 등 정치적 요건이 충족되어야 한다.<sup>124)</sup> 이와 같은 기본방향 아래서 단계별 추진구도를 3단계로 제시해보면 다음과 같다.

우선 제1단계에서는 「기본합의서」의 이행·실천체제를 구축하도록 한다. 북한은 사실상 「기본합의서」의 이행을 거부해오고 있다. 그러나 6·15 남북공동선언의 이행을 위한 남북장관급회담에서의 합의사항들은 「기본합의서」가 포괄적으로 담고 있는 내용들이다. 따라서 남한은 장관급회담을 통해 「기본합의서」의 이행·실천을 위한 부문별 공동위 가동을 우선적으로 추진한다. 이를 위해서는 남북간에 상호불신의 감소와 상대체제를 존중하고 이해하려는 노력이 있어야 하며, 신뢰구축과 긴장완화를 추진하여 군사적 적대관계의 개선의 지향성을 보여야 한다. 주변국, 특히 미국과 중국에 대하여 「기본합의서」 이행을 위한 대북한 설득 협조를 요청한다.

남한의 일방적 조치 또는 남북한의 공동 조치로서 상호비방 중지와 같이 선언적으로 실천 가능한 부분을 조속히 실현함으로써 「기본합의서」 체제의 기틀을 마련할 필요도 있다. 사회·문화 교류의 범위와 규모, 폭 등을 대폭적으로 확대하는 조치를 취하고, 4자회담 재개 또는 그 틀 속에서의 남북한 및 미국의 안보대화를 통해 한반도 군사적 긴

123) 「로동신문」, 2001. 12. 15.

124) 김성한, “한반도 평화체제 구축과 한미동맹의 미래,” p. 8.

장완화의 계기를 마련하고 남북한간 우발적 무력충돌 방지 방안을 마련한다. 또한 북·미간의 협상을 재개하여 미국의 테러지원국가 명단에서 북한이 제외되도록 한다.

그리고 내부적으로는 분야별 모의실전 훈련 실시와 실무자 선정·교육, 협상대책의 마련 등을 통해 분야별 공동위 가동을 위한 사전준비를 철저히 한다.

제2단계에서는 북한과의 합의에 따라서 일부 공동위를 우선적으로 가동하도록 추진한다. 이를 위해 남북장관급회담의 정례적 개최를 제도화하여 「기본합의서」의 각 구성단위로의 발전을 추진하되, 「경제교류·협력공동위원회」의 가동을 우선적으로 추진한다. 경제협력의 발전 차원에서 나진·선봉지역, 개성공단 또는 북한의 경제특구 설정지역에 대한 투자를 시행하고, 제3국에서 북한주민 고용 등 공동으로 해외진출사업을 추진한다. 남북간에 합의된 투자보장, 이종과세방지, 청산결제, 분쟁해결 등에 관한 합의서의 이행·실천을 위한 부문별 실무소위원회를 구성·운영하며, 이를 「경제교류·협력공동위원회」의 산하기구로서 운영한다.

경제교류·협력으로 형성된 화해와 신뢰기반을 바탕으로 「사회·문화교류·협력공동위원회」를 가동하여 민족공동체 형성을 촉진하는 사업을 실시한다. 다만, 남북한이 합의할 경우에는 「사회·문화교류·협력공동위원회」의 가동이 반드시 「경제교류·협력공동위원회」의 가동 이후에 올 필요는 없다.

또한 화해·불가침·교류협력 등 각 분야별 공동위의 정상가동을 적극적으로 제의하여 경제교류·협력의 진전과 병행하도록 추진한다. 이를 위해 각 분야별 공동위의 본격적 가동을 위한 다양한 의제를 상정, 실천가능한 사안을 우선적으로 합의하여 이행하도록 한다.

그리고 2단계에서는 북한체제의 안전보장을 통해 대량살상무기 및

미사일계획을 포기하도록 하여 남북한 사이의 적대와 대립 관계의 근본 원인인 냉전구조의 청산과 남북한 평화체제 수립의 과정이 본격화 되도록 한다. 이를 위해서는 미국과 일본의 대북관계의 진전과 남북간의 군비통제문제가 동시에 협의·이행되어야 한다. 이와 같이 경제, 사회문화, 그리고 정치·군사분야에서의 남북관계 및 북한의 대미·일 관계가 병행하여 진전함으로써 『기본합의서』가 전면적으로 이행·실천될 수 있는 기반을 마련하도록 추진한다.

마지막으로 제3단계에서는 『기본합의서』 체제가 전면적으로 가동하고 세부적인 조치들도 전면적으로 이행되도록 한다. 이 단계는 『기본합의서』의 전면적 이행을 기초로, 남북한 사이의 화해와 협력의 관계를 제도화하고, 확대·심화하는 과정이다. 또한 남북한 사이의 평화공존과 협력 관계를 돌이킬 수 없는 것으로 만들고, 남북한 자유왕래, 민족경제공동체 등을 실현시킨다. 즉 ‘법적 통일’에 앞서 ‘사실상의 통일 상황’을 실현하는 것이다.

『화해 및 군사공동위원회』를 포함한 모든 공동위원회의 정상적 가동 및 『기본합의서』 전면이행을 실현하고, 이를 통해 남북연합의 제도화를 준비하도록 한다. 남북고위급 회담의 테두리 내에서 각급 분과위원회 및 공동위원회를 정례화함으로써, 남북한 국가간 공존 및 협력 관계의 틀을 정착시킨다. 이러한 바탕 위에서, 남북한은 정상회담을 개최하여 남북관계의 기본성격, 통일방안, 남북연합의 설정 및 운영방안 등에 대해 합의하고, 이를 토대로 ‘민족공동체 헌장’, ‘남북연합헌장’ 또는 남북한이 합의할 수 있는 법적 조치를 채택하여, 남북연합 단계로의 진입을 추진한다.

## 2. 세부 정책추진 방안

이상에서 제시한 기본방향과 추진구도 아래 분야별로 실천할 수 있는 대안들은 실현가능성, 자원동원능력, 북한의 수용 내지는 적응능력의 수준과 반응정도 등을 고려하여 추진해야 할 것이다. 이러한 요인들을 고려하여 다음에서는 정책 대안들을 개조식으로 정리하였다. 아래에서 제시된 대안들 이외에도 가능한 대안들이 있을 수 있다. 또한 단계적으로 제시된 대안들의 이행순서는 일종의 이상적인 정형이라고 할 수 있기 때문에 남북관계의 상황 변화, 협상의 진척 난이도, 전략적 선택 범위의 확대 등에 따라서는 그 순서를 조정하면서 적용할 수 있을 것이다.

### 가. 화해분야

< 1단계: 남북간 비방·중상 중지와 미·북/미·일협상 재개 >

○남북간 정치적 화해와 신뢰 구축을 위해 상호 비방·중상 중지(제3조)를 우선적으로 시행함.

- 「비방·중상중지실무협의회」를 구성하여 비방·중상 행위의 실태조사
- 군사분계선 확성기방송 및 전단살포 금지, 게시물 제거, 흑색 심리전 중지
- 쌍방의 언론매체를 통한 상대방 최고당국자에 대한 인신공격 및 체제비방 중지

※ 남북한 언론매체의 상이성(남: 민·관영 혼재, 북: 관영 일변도)을 고려, 우선적으로 상대방 특정인사(예: 국가원수) 및 정치체제에 대한 비방행위 중지부터 합의·시행하고, 이어서 쌍방 정부의 우

선 협력이 가능한 관영매체에서 실시. 민영매체의 경우 언론 자율성을 철저히 존중하면서 협력.

- 남북간 화해조치의 이행과 더불어 북·미/북·일협상을 재개하도록 하고, 특히 미국의 테러지원국 명단에서 북한을 제외하도록 추진함.
  - 미국의 대북 인도적 지원 지속과 경제제재 추가 해제 조치

< 2단계: 남북한간 체제인정·존중과 북한의 대미·일관계 진전 >

- 화해 부문의 제1조(체제인정·존중), 제2조(내부문제 불간섭), 제4조(파괴·전복 행위금지)의 이행·실천
  - 상대방 정부의 대표성 공식 인정
  - 상대방의 정치·경제·사회·문화제도 등 존중
  - 상대방의 법질서 존중 및 불간섭
  - 상대방 외교정책에 대한 불간섭
  - 테러에 관한 모든 국제협약의 이행·준수
- 상호존중, 내부문제 불간섭, 파괴·전복 행위금지 등의 개념 및 용어 해석, 대상설정 등에 있어 남북 입장이 대립될 가능성이 있음.
  - 기본개념과 용어해석에 대한 논쟁으로 불필요한 갈등 발생 예방을 위해 남북간 용어·용례 차이에 대한 이해 필요
- 상대방의 실정법을 부인하는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기 주장과 관련, 화해분야 부속합의서 제4조에 따라 「법률실무협의회」를 구성, 쌍방 법률문제에 대한 상호이해를 제고하고, 협의·해결함.

- 남북간 국제기구, 국제회의 등에서 상호 이익 존중 및 협조, 민족 공동이익 도모 위한 재외공관간 협력
- 북·미간 연락사무소의 설치로 시작하여 이를 영사관으로 발전시키고, 북·미무역대표부를 개설함.

< 3단계: 평화체제전환과 북·미/북·일 수교 >

- 「4자회담」을 통해 정전상태의 평화상태로의 전환을 추진하는 한편 국제무대에서 남북한간 상호협력 조치를 제도화함.
  - 4자회담 틀 내에서 남북한·미의 3자회담 고려
- 평화상태로의 전환 문제는 「4자회담」에서 정전협정의 처리, 당사자 해결 원칙에 입각한 남북간 평화협정 체결, 평화협정에 대한 미·중의 보장 등을 통해 타결
- 국제무대에서의 남북간 정치·외교적 협력은 UN 및 국제기구에서의 남북대표부간 협의체 구성, 남북 대치공관간 협력창구 개설 등을 통해 추진
  - 미·중의 협조 요청
- 북한과 미국, 북한과 일본간의 국교 수립을 지원하고, IBRD, ADB 등 국제금융기구, 또는 국제콘소시엄 구성을 통한 북한 경제 재건 프로그램을 추진
  - 북한에 대해 최혜국 조치 부여

## 나. 불가침분야

< 1단계: 군사적 신뢰구축, 평화체제 논의 및 시범적 군축 >

○북한의 정전체제(군사정전위원회)의 완전 복귀 가능성이 희박한 상황에서 남북한 중심 구도의 평화체제로 이행하기 위해서는 군정위 체제의 복원보다 기존 체제와 남북군사위원회 체제가 병존·협조하는 과도적 체제의 수립을 고려함.

- 판문점 장성급회담을 재개하고 비서장급회담과 함께 통상적 관리기구로 활용하면서, 남북 군사관계 개선을 위한 남북군사위원회와 산하의 분과위원회를 활용하면서 상호간 연락기구를 구축하는 형태

○「4자회담」의 재개 추진과 병행하여<sup>125)</sup> 남북한 및 미국의 「3자회담」 개최를 제의하여 한반도의 군사적 문제 논의의 장을 마련함.

- 「4자회담」 재개를 추진하여 평화체제전환문제에 대해 협의하되, 의제문제의 갈등을 해결하기 위하여 의제를 범주(basket)화하여 협상함.

- 부시 행정부가 제안한 북한의 재래식 군사력문제와 북측의 관심사안인 주한미군 철수문제에 대한 대립을 조정하기 위하여 「3자회담」에서는 북·미군사관계와 「기본합의서」의 불가침 조항들의

---

125) 미 부시 행정부의 동아태담당 차관보 제임스 켈리는 2001년 6월 12일 미 하원 국제관계위원회 동아태 소위 “미국의 동아태외교정책”에 관한 청문회에서 “4자회담은 (미국이) 언제든 추진할 태세를 갖추고 있는 대안으로 남아 있다”고 하면서 정전협정의 대체문제를 논의할 수 있는 “유일하면서도 실질적인 장(場)”이라고 지적하였다. 「연합뉴스」, 2001. 6. 13.

이행을 협의함.

- 「4자회담」에서는 한국전쟁의 종결, 한반도 평화체제 수립, 긴장완화 및 군사적 신뢰구축문제 등에 관한 기본 원칙 및 방향을 설정하고, 남북 군사공동위원회에서는 「기본합의서」의 불가침 조항과 불가침 부속합의서의 세부적 이행방안을 강구함.
- 4자회담과 병행, 한반도 평화보장의 차원에서 보다 광역화된 국제 회담의 개최도 동시 추진하는 것이 바람직함. 러·일이 추가로 참여하는 6자회담은 긴장완화와 평화정착을 위해 필요한 정책수단으로 될 수 있다는 점에서 추진 가능성에 대한 개방적인 입장이 필요함.

○비무장지대의 평화적 이용을 위한 구체적 협의와 실천을 추진함.

- 비무장지대내의 자연 생태계 공동 학술조사 등으로부터 시작하여 군사시설물에 대한 공동 조사 등의 추진으로 확대
- 경의선 연결 및 육로 개설의 시행과 더불어 「평화市」건설 등을 협의·추진
- 비무장지대 내 또는 한강 하구 지역에 자연재해가 발생하거나 우발적인 조난 사고 발생시, 이의 공동 조사 및 공동 대처방안을 협의·추진

○동일한 신호규정 마련 등 우발적 무력충돌 방지방안을 마련함.

- 자연재해나 불가피한 실수로 상대방을 침범하였을 경우, 이를 원만하게 해결하기 위한 협의 기구를 설립

○남한의 국방혁신계획 추진에 따라 군사구조를 현대화, 체계화하면서 군 인력의 최적화 활용 방안을 강구, 남북간 군 병력의 시범적 감축

을 추진함.

- 북한은 핵동결 및 미사일 발사 유예를 지속하고, 미국과 대량살상무기 및 미사일문제에 관한 협상을 재개하고, 남한과는 국방장관회담을 통해 신뢰구축조치에 대해 협의·실천함.

< 2단계: 운용적 군비통제의 본격화 >

- 남북간 우발적 무력충돌 및 확대를 방지하기 위해 군사당국자간 직통전화를 설치하고 운용토록 함.

- 군사직통전화의 개통은 불가침 부속합의서 제15조에 규정되어 있고, 군사적 신뢰구축을 위한 기초 조치로서 우선적으로 이행되어야 할 과제
- 일차적으로 국방장관-인민무력부장간 직통전화 개설
- 점차적으로 쌍방 총리간, 정상간 직통전화 설치로 발전시킴.

- 군사정보 교환과 대규모 부대이동 및 군사훈련에 대한 상호 통보 및 참관을 실시함.

- 병력과 군예산 등 기초적인 군사정보 교환사업 우선 실시
- 남북간의 군사훈련제도의 상이성을 감안, 우선적으로는 상호 합의 가능한 규모의 부대 이동을 상호 통보하고, 점차적으로 연간 군사훈련계획의 상호통보를 추진
- 남북 군인사들의 일정규모 이상의 군사훈련 참관, 군사령부 방문, 기념행사 참관 등을 통해 군인사교류를 실시함으로써 군사적 신뢰증진을 도모

- 남북 군사공동위원회를 가동시켜 군사적 신뢰구축 방안을 협의·추진하며, 남북간 군비통제의 기본 방향에 대한 협의를 시작함.
  - 군사공동위원회 산하에 전문가협의회 및 실무추진 소위를 구성·운영
  - 초기에는 관문점 장성급회담과 남북군사공동위원회의 병립체제를 유지하면서 점차적으로 군사공동위원회의 역할을 증대
  - 남북간 군사적 충돌 발생시 문제 해결은 기존체제로부터 점차로 군사공동위원회가 담당토록 추진
  
- 비무장지대내에 설치된 모든 군사시설, 장비 및 병력을 단계적으로 철수하여 비무장지대의 비무장화를 실현함.
  
- 군사훈련 통제 및 군비증강 중지방안을 마련함.
  - 군사훈련 통제와 관련, 일정 규모 이상의 군사훈련의 규모 및 횟수의 제한을 추진
  - 남북한의 상호 군사력 증강계획의 축소조정 및 동결을 위한 우선적 조치로서 신무기도입 또는 개발제한을 추진
  
- 상호 군사력배치를 방어적 전력배치로 하는 한편, 비무장지대를 중심으로 일정한 거리를 ‘공세전력배치 제한지대(LDZ)’로 설정함.

< 3단계: 평화체제 구축과 구조적 군비통제 >

- 군비축소는 「방어적 전력배치 → 대량살상무기·공격용 무기 제거·감축 → 본격적 군축」의 방향으로 단계적으로 추진하고, 각 단계의 합의사항 이행을 보장하기 위해 남북한 공동감시단 및 검증위원회를

설치·운영함.

- 대량살상무기 제거 및 공격용 무기를 감축함.
  - 대량살상무기의 개발 및 수출중단, 배치 제한 등은 운용적 군비통제 단계에서 부터 실시
- 재래식 무기의 단계적 감축, 일부 군수산업의 민수산업 전환 등 본격적 군축을 실시함.
- 남북간의 군축 실시와 더불어 주한미군의 재조정 내지는 규모 축소를 추진하고, 한국군에게 작전권을 완전히 이양하도록 함.
  - 남북 평화체제의 안정성 수준과 동북아안보협력체제의 구축 수준에 따라서 주한미군의 역할 전환에 따른 이동계획 구상 가능
- 군비통제를 이행·감시하기 위한 검증방안을 합의·시행함.

#### **다. 교류·협력분야**

##### (1) 경제교류·협력

< 1단계: 교류·협력 활성화 >

- 정경분리원칙에 입각, 민간기업의 자율성에 기반한 남북경협을 확대 추진함.
  - 투자보호, 이중과세방지, 상사분쟁 해결, 청산계정 등 합의서의 조속한 발효와 투자 및 과실송금 보장장치 마련

- 분쟁해결을 위해 우리측 「협의조정기구」와의 책임있는 협상에 임할 북한측 기구를 설립하도록 하고, 양측 기구가 직접 통신수단을 갖추도록 함.
  - 남한의 지원에 대한 북한의 상환조건 및 기술적 관련사항을 북측과 협의하기 위해 「협의조정기구」를 활용
  
- 남한 경제상황의 회복 상황에 맞추어 기존 교류·협력사업의 내실화를 기하는 한편, 점차 남북한 공동프로젝트를 개발, 남북 교역총량을 증대시킴.
  
- 농업용품 생산설비와 농기계, 어로장비 수리용 부품을 장기차관·상업적 거래형태로 지원하고, 농업분야의 계약재배 및 공동재배를 추진함.
  
- 남북간 정치적 화해 및 신뢰구축과 관련하여, 일정 규모의 소비재를 중·장기 차관방식으로 남북 물자교역을 추진함.
  
- 간접교역을 직접교역으로 전환하기 위해 직항로 개설 및 물류센터 건립을 적극 추진함.
  - 제3국의 중개자에 의존함으로써 발생하는 불필요한 중개비용을 절감할 수 있도록 남북교역관련 통신·정보·운송·보험·금융 사업에 대한 내부적 규제 완화
  - 나진-부산, 포항-원산 및 인천-남포를 잇는 직항로 및 문산-개성간 육로수송로 개설
  - 판문점 또는 남북 교통로 주변에 「남북물자교류센터」(가칭) 설치 제의

- 직항로가 개설되고 남한 국적선의 취항이 가능할 경우, 북한의 해당 항구시설을 개선하기 위한 설비 및 기술을 제공함.
  - 항만설비로는 컨테이너 하역을 위한 크레인 및 자동제어 시스템 설치지원, 설비운용을 위해 우리측 기술자 상주 추진

< 2단계: 남북협력사업 확대 >

- 남북 교류·협력사업 확대를 위한 제도적 장치를 마련하고 남북간 관련 사안별 합의를 도출함.
  - 남북간 선박 운행 및 육로수송과 관련 통신·접안·하역 방법 등에 관한 통행협정 및 통관협정 등의 조기체결 추진
  - 남북교역과 관련, 기업간의 청산계정 개설 및 직교역 반출에 대한 무이자 대월자금(swing facility)제공 등 다양한 결제방식 도입
- 남북간 부문별 경제공동사업을 적극적으로 추진함.
  - 섬유, 철강, 전자제품 등의 생산 및 판매공동체 형성
  - 농업용품 생산 설비 및 수송수단, 농·수산업 관련 통신설비와 냉동·가공 및 어로설비 생산부문의 합작사업 실시
  - 남북한의 계절적 전력수요상의 차이를 이용, 전력교환체계 추진
- 남북간 직항로 개설에 따라 북한의 항만 시설을 개선하기 위한 설비 및 기술을 제공함.
- 남북간 우편부문과 전기통신부문의 교류·협력에 대비한 우편 전달절차, 요금부담방법의 세부적 방안에 관한 협정을 체결함.
  - 남북 통신망간의 호환성 확보를 위해 공동연구단을 발족, 이를 통

해 음성 및 비음성 분야의 정보교환, 남북 위성통신망과 세계통신망의 연계 등 정보통신교류방안을 수립·추진

- 향후 동북아시아 광역통신망 구축에 대비한 남북협조체계 구축

○남북경협의 확대에 따른 국제기구의 지원과 협조를 적극 모색함.

- ADB, IMF, IBRD 등 북한의 국제금융기구 가입
- 국제사회로부터 남북교역의 민족내부간 거래 승인 획득

○관광분야의 교류 및 공동사업을 추진함.

- 원산·금강산, 남포·평양지구, 나진·선봉 및 백두산 지구 등 북한 4대 관광특구에 대한 공동투자
- 속초-나진간 해로 개설 및 나진·선봉 경유 연변지역 관광 실시

○남북한이 공동으로 동북아 역내개발사업에 적극 참여함.

- 두만강 소삼각지대(TREZ)의 집중 개발, 북한측 지역 외자유치 확대 지원
- 중국 동북3성, 시베리아 및 러시아 극동지역 등에서 남북공동으로 농·임업분야 개발

○남북한의 경제교류·협력의 규모와 범위가 확대되는 것에 따라 각종 제도적 채널을 남북당국간 채널로 정규화하도록 추진하고, 남북경제교류·협력공동위를 본격 가동함.

- 공동위의 역할은 「기본합의서」의 규정 수행에 중점을 두되, 각종 접촉채널 및 분쟁을 조정하는 역할도 수행

< 3단계: 남북경제공동체 실현 >

- 남북간 경제의 균형발전과 경제공동체 건설을 위해 대규모 합작사업을 체계적으로 추진함.
  - 북한 사회간접시설 확충, 발전소 건설 지원 등 본격적 투자
  - 남북한 공동으로 투자계획을 세우고 자원배분 및 투자추진을 담당할 합작방식의 「한반도투자개발회사」를 설립
  
- 북한의 지하자원 및 대륙붕 공동개발, 전력계통의 연결, 시베리아지역의 천연가스 도입을 위한 북한 통과 가스관 설치 및 공동 원유공급선 확보를 추진함.
  - 러시아-만주-한반도-일본을 연결하는 석유 및 천연가스 파이프라인 설치
  - 러시아 원동지역의 석유, 석탄, 천연가스, 산림자원개발에 남북한이 합작투자하고, 코크스 및 발전용 석탄의 원활한 공급을 위해 시베리아 지역 석탄개발에 공동으로 참여
  
- 한반도 전체를 유기적으로 연결할 수 있는 수송·통신망 등 사회간접자본시설을 확충함.
  
- 남북경협 확대에 따른 법·제도적 장치를 마련하여 남북경제공동체를 실현함.
  - 남북간 자유무역을 실현하고, 외국에 대해서는 남북이 동일관세 부과
  - 남북공동으로 상호보완적 경제성장을 위한 남북한 산업구조 조정에 착수

## (2) 사회문화 교류·협력

### < 1단계: 사회문화 교류확대 조성 >

- 대북정책 추진에 있어 사회문화 교류·협력을 남북이질화 해소와 민족공동체 형성의 장으로 활용되어야 함.
  - 사회문화 교류·협력이 외적 요인들에 관계없이 지속될 수 있는 자율적·안정적 기반을 구축함.
  - 사회문화분야의 대규모 인적 방북 및 수시 방북을 포함하는 남북한 왕래교류가 확산될 것인바, 이에 대한 대비체제를 구축함.
  - 자연스러운 인적 접촉확대 자체가 남북한 주민의 냉전의식 변화를 유도할 수 있도록 하는 전략적 사고가 필요함.
  
- 학자·예술인·종교인 등의 방북은 원칙적으로 허용하고, 해외동포 네트워크를 활용하여 이산가족 상봉사업적극 추진 등 인적 교류확대를 위한 기반을 조성함.
  - 북·중·러 등에서 한반도 역사유적 공동조사
  - 국제대회 남북 단일팀 구성 등 체육교류 우선 추진
  - 음악·무용, 문화제, 제3국에서의 영화제 공동 행사
  - 아동·청소년 분야, 한글 컴퓨터화 사업 등 지원적 차원의 교류
  - 두만강 생태조사 등 민간차원의 다자간 환경분야 교류
  
- 자유무역지대 내에 북한측 문화·예술·역사 등의 소개를 위한 전시공간 건설을 지원하고, 이 공간을 추후 남북간 사회문화교류 및 이산가족 접촉의 장이 되도록 추진함.

- 각종 민간단체, 준정부단체 및 정부출연연구기관, 학술 및 문화기관 등의 북한측 관련 기구와의 접촉 및 교류·협력을 확대함.
  - 남북협력기금을 활용, 이들 단체의 사회문화 교류·협력을 지원

< 2단계: 직접교류 추진 >

- 대학생, 정치인 등을 포함 북한측의 초청을 받은 모든 남한주민의 방북을 허용하고, 북한 당국의 허용 범위 내에서 매년 일정 규모의 북한 주민들을 초청함.
- 남북한이 합의하는 장소, 판문점 또는 남북합작공단 지역에 사회문화 교류를 위한 창구 및 공간을 개설·확대하고, 이를 남북한간 이질감 해소를 위한 실험적 장소로 운용함.
- 남북한간, 제3국내 및 다자간 협력의 경험축적을 기반으로 남북사회문화공동위를 가동하고 직접교류를 실시, 점차 확대함.
  - 초기에는 이벤트 중심으로 공동행사를 추진하되, 점차 정례화
- 남북한이 공동으로 학술서적을 출판·보급하고, 문화·예술 분야의 공연물을 공동제작함.
  - 비이념적 분야의 정기간행물 및 방송프로그램 교류 추진
  - 남북공동 통일음악회의 비무장지대 개최
- 남북한이 전통문화유산 연구·보존사업을 공동으로 추진함.
  - 문화재, 고고학 분야의 공동조사 및 연구결과의 교류
  - 한글 이질화 공동연구

○비무장지대·백두산 등에 대한 공동학술조사를 추진함.

- 백두산·비무장지대 등의 공동 생태조사
- 백두산 등에서의 공동 촬영대회 등

< 3단계: 사회문화공동체 형성 >

○남북문화협정을 체결하여 다양한 분야의 교류·협력을 본격 추진함으로써 남북사회문화공동체를 형성함.

- 남북학술교류·협력센터 공동 운영
- 남북한 공동의 국어·지리사전 편찬
- 학술분야에서의 공동학회 구성
- 문화·예술공연, 공동영화제 등의 정례화

○남북한의 민간단체 및 지역간의 교류를 확대함.

- 청년단체, 부녀단체, 노동조합, 농민단체 등 민간사회단체 간 자매결연
- 시, 도 등 지방자치단체간의 지역단위 교류 실시

## VI. 결 론

지난 30년 이상의 남북관계는 상승곡선과 하강곡선을 그리면서 전개되어 왔다. 2000년 6월의 남북정상회담을 전후하여 이어진 남북대화의 활성화는 남북대화의 역사에서 네 번째로 맞는 회담의 만개시기라고 할 수 있다.<sup>126)</sup> 이미 지적한 바 있지만 1990년을 전후로 하여 남북 회담은 그야말로 절정을 이루었었다. 『남북기본합의서』는 동서독간의 『기본합의서』에 못지 않을 만큼 다양하고도 많은 내용을 담았다. 화해와 불가침, 교류·협력의 분야를 망라하였다. 그 내용이 실천된다면 본 연구의 목적인 남북간의 평화공존이 확고하게 정착이 되고, 남북관계는 질적으로 신뢰와 협력의 관계로 변화될 것이며, 남북간의 자유로운 왕래와 상호 작용을 통하여 하나로의 통합을 위한 논의를 진행시킬 수 있게 될 것이다.

그러나 남북기본합의서는 여전히 그 실천과 이행의 시기를 기다리고 있다. 그렇지만 1990년대 이후 남북관계는 적어도 남북교역의 측면에 있어서는 과거와는 질적으로 다른 관계를 형성하여 발전되어 오고 있다고 평가할 수 있다. 때때로 정치·군사적 갈등으로부터 영향을 받고 또한 남한의 무역규모에 비추어 볼 때 거의 무시할 수준이기는 하지만, 남북한이 최소한 공통의 이익을 발견할 수 있는 영역으로서 자리를 잡아가고 있다고 할 수 있다.

2000년 6월의 첫 남북정상회담은 남북관계사에서 새로운 이정표로 기록되기에 충분하다. 정상회담 이후 짧은 시간에 이루어진 남북관계에서의 새로운 변화의 양상들은 과거의 불신과 대립을 서서히 녹일

---

126) Young-Ho Park, "North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?" *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 3 (Fall 1993), p. 461 <Table 1> 참조.

수 있는 가능성을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 북한체제는 여전히 불확실성과 불안정성을 내포하고 있다. 또한 경제, 사회, 문화 등 제반 분야에서의 교류·협력의 증대가 남북간의 상호 의존의 가능성을 보여주고 있으나, 아직은 서로에 대한 신뢰에 기반을 둔 상호 의존의 성격을 가지는 것은 아니다. 그리고 항상 중단될 수도 있는 가능성을 여전히 내포하고 있다. 남북한의 평화공존은 군사적 신뢰를 포함한 전반적인 긴장완화의 상태가 제도화된 형태로 구체화될 때 실질적인 의미를 가진다.

남북한은 각각의 정책 목적에 상관없이 정치·군사관계의 교착상태에도 불구하고 경제와 사회문화분야에서의 상호 이익을 도모하는 데 공통의 이해를 가질 수 있다. 그러나 정치·안보 차원의 남북관계 개선 없이 비정치·안보분야의 교류·협력이 획기적으로 증진된다고 기대하기는 어렵다. 또한 북한이 남한기업과의 적극적인 협력관계를 모색하고 금강산관광을 수용한 것은, 한국의 입장에서 보면 장기적 차원의 남북관계 개선전략이 될 수 있으나, 북한의 입장에서 보면 단순한 ‘영리사업’일 수도 있었다는 점을<sup>127)</sup> 간과해서는 안될 것이다. 따라서 경제협력 및 사회문화적 차원의 적극적인 대북정책 추진이 반드시 정치·안보 차원에서의 남북관계 개선으로 이어질 수 있다는 논리가 현실 적합성을 갖는 것은 아니다. 그리고 평화공존과 화해·협력의 실현을 통한 남북관계 개선은 체계적이며 종합적이고 전략적인 구도 아래서 분야별 정책대안들의 목표의 수준, 실현가능성, 상호 연관 효과, 정책수단, 자원동원능력 등을 고려하여 유기적으로 추진되지 않을 경우 정치·안보 차원의 남북관계와 비정치·안보분야의 남북관계가 상호 괴리되어 갈등상황이 전개될 수도 있다. 또한 한반도 주변4강의 한반도정책이 가급

127) 한호석, “미국의 대외관계협의회가 발표한 한(조선)반도 정책 보고서를 비판적으로 검토함,” 『통일학연구』 23호 (1998. 9), p. 23.  
<http://www.onekorea.org/research/t23.html>

적 한반도의 현상유지를 선호하고 있고, 북한의 대미접근이 미·북 평화협정 체결, 유엔사 해체, 주한미군 철수 등 자기측 논리에 따른 정치·안보적 차원의 문제해결에 중점을 두고 있다. 따라서 한국정부가 정치·안보 차원에서의 남북관계 개선에 능동적인 대안을 입안·추진하지 못할 경우, 정경분리원칙에 따른 비정치·안보차원의 남북관계도 영향을 받지 않을 수 없다. 전반적인 남북관계는, 북한의 대남정책에 대한 종속변수로보다는 남북한의 상호 의존을 제고할 수 있는 제반 영역에서의 교류·협력이 균형되게 추진됨으로써 북한의 대남정책이 종속 변수로서 영향을 받게될 때 근본적인 전환의 계기를 찾을 수 있을 것이다. 대북정책의 목표에 북한의 남한에 대한 신뢰를 싹트게 하는 것이 있다면 현재의 북한을 두고 조급한 결과를 기대할 수는 없다. 남북한 평화공존이 정착되어 제도적으로 안정된 남북관계가 전개될 수 있는 상태의 달성은 여전히 꾸준하고도 인내심이 있는 접근을 요구하게 될 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국문

강성호. “구 소련 개혁과와 평화공존 노선.”

([home.sunchon.ac.kr/~shkang/text/article/ussrpeace.htm](http://home.sunchon.ac.kr/~shkang/text/article/ussrpeace.htm))

강원식. 『통일한국의 등장에 따른 동북아 안보구조 변화 대응책』. 서울: 민족통일연구원, 1994.

고병철. “남북관계, 시련기로 들어가나.” 『Issue & Knowledge』 제35호 (2001. 11. 5).

김계동. “한반도의 냉전구조 해체: 국제적 탈냉전의 유형과 선택적 대안,” 『한국전쟁의 회고와 과제: 새 천년예의 의미』. 한국전쟁연구회 학술회의 논문집 (1999. 6. 25).

김규륜. 『남북 경제교류·협력 발전방안: 추진성과 평가 및 발전대책』. 서울: 통일연구원, 1999.

김도태. 『북한의 협상전술 특성 연구: 남북대화 사례를 중심으로』. 서울: 민족통일연구원, 1995.

김영운·여인곤·황병덕. 『통일독일의 분야별 실태연구』. 서울: 민족통일연구원, 1992.

김성한. “한반도 평화체제 구축과 한미동맹의 미래.” 2001년도 한국정치학회 국방·안보 학술회의 발표 논문 (2001. 11. 16).

김정일. 『김정일선집』 9 (1987-89). 평양: 조선로동당출판사, 1997.

\_\_\_\_\_. “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자 (력사적인 남북조선 정당, 사회단체 대표자런석회의 50돐기념 중앙연구토론회에 보낸 서한, 주체87 (1998년 4월 18일).” 평양: 조선로동당출판사, 1998.

- 김학성. 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 박영호. “동북아 정세의 변화와 김정일의 북한,” 김 덕 편저. 『국제질서의 전환과 한반도』. 서울: 도서출판 오름, 2000.
- \_\_\_\_\_. “신정부 통일정책의 평가와 전망,” 『입법조사연구』. 제250호 (1998. 4).
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안,” 『제2차 남북정상회담과 평화체제 구축』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 박영규·이교덕. 『한반도 냉전구조 해체의 과제와 추진 방안』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 박형중. 『정상회담 이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략 구상』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 손기웅. “베를린선언의 의의와 과제.” 통일연구원 편. 『베를린선언과 남북관계』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이원명. “독일통일과 유럽 신평화질서.” 통일원 편. 『통일통합 연구 자료집』. 서울: 통일원, 1990.
- 임동원. “1999년도 통일·외교·안보정책 기본방향” (통일부 및 통일연구원 특강, 1999. 2. 9).
- 장명봉. “최근의 북한 사회주의헌법 개정(98. 9. 5)의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망,” 『통일연구논총』. 제7권 2호 (1998).
- 정석홍. “대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 및 공감대 형성방안.” 민주평화통일자문회의 교육홍보분과위원회 제47차 회의자료, 2001. 4. 27.
- 조민. 『한국사회 평화문화 형성방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.

- 조한범. 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연  
구원, 1999.
- 통일부. 『1998 주요업무계획』 (1998. 3. 18.).
- \_\_\_\_\_. “2001년 11월중 국내외 대북지원 동향” (2001.12.4).
- \_\_\_\_\_. 『‘국민의 정부’ 대북정책 추진기조』 (1998. 3. 26.).
- \_\_\_\_\_. 『동·서독 정상회담 사례집』. 서울: 통일부, 2000. 6.
- \_\_\_\_\_. “인도적 대북지원: 사실은 이렇습니다.” (2001. 5).
- \_\_\_\_\_. 『평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』  
(1999. 7. 30).
- 통일부 교류협력국. 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』. 제122  
호 (2001.8.1~8.31).
- 통일부 통일정책실. “김대중 대통령 베를린 선언 관련 해설자료: 한반  
도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언,” 『통일속보』,  
2000-2호 (2000. 3. 15).
- 통일원. 『1990 통일백서』. 서울: 통일원, 1990.
- \_\_\_\_\_. 『'95 통일백서』. 서울: 통일원, 1995.
- 한호석. “미국의 대외관계협의회가 발표한 한(조선)반도 정책 보고서  
를 비판적으로 검토함.” 『통일학연구』 23호 (1998. 9).
- 허문영. 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정  
책방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 허문영·박영호·임강택·조민·조한범·박형중. “정상회담 이후 한반도 정세  
와 정책 방향,” 『통일정세분석 2001-09』 (2001.6).

## 2. 영문

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

- Unwin Hyman, 1988.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- Baker III, James A. "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*. Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92).
- Bermudez, Jr., Joseph S. *Terrorism: The North Korean Connection*. New York: Crane Russak, 1990.
- Bolton, John R. Under Secretary of State for Arms Control and International Security, Department of State. "Statement to the Fifth Review Conference of the Biological Weapons Convention," November 19, 2001.
- Brandt, Willy. *People and Politics: The Years 1960-1975*. Translated from the German by J. Maxwell Brownjohn. Boston: Little, Brown and Company, 1978.
- Cohen, William S., Secretary of Defense. *Report of the Quadrennial Defense Review* (May 1997).
- Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report* (September 30, 2001.).
- Deutsch, Karl W. et al. "Foreign Policy of the German Federal Republic," in Roy C. Macridis(ed.). *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1972.
- Dobrynin, Anatoly. "Soviet Foreign Policy: Basic Principles and New Thinking," *World Marxist Review*. Vol. 31, No. 3 (1988).
- Dujarric, Robert. "Changes on Korean Peninsula and Prospects for

- the Establishment of Peace in Northeast Asia.” *Proceedings of International Symposium on Changes in Inter-Korean Relations*. Korea Press Center. Seoul (November 2, 2000).
- 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.
- Kartchner, Kerry M. U.S. Department of State Bureau of Arms Control. “Missile Defense, the ABM Treaty, and the New Strategic Framework” September 1, 2001.
- Kegley, Jr. Charles W. and Wittkopf, Eugene R. *World Politics: Trend and Transformation*, 8th ed. Boston: Bedford/St. Martin's, 2001.
- Krasner, Stephen D. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” in Stephen. D. Krasner, ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Manning, Robert A. “Kim Jong-il Seeks Survival, Not Reform,” *Korea Herald* (August 23, 2001.).
- Mastny, Vojtech. *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991: Analysis and Documentation*. New York: New York University Press, 1992.
- Office of International Security Affairs, Department of Defense. *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific*

*Region* (November 1998).

Park, Young-Ho. "North-South Dialogue in Korea - Ways Toward Cooperation?" *Korea and World Affairs*. Vol. 17, No. 3 (Fall 1993).

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. 독일어

Bruns, Wilhelm. *Die Außenpolitik der DDR*. Berlin [West]: Colloquium Verlag, 1985.

\_\_\_\_\_. "Gibt es in der DDR eine neue Theorie der internationalen Beziehungen?," *DDR Report*. Vol. 21, No. 3 (Bonn, 1988).

Bundeszentrale für Politische Bildung, Handwörterbuch zur

- deutschen Einheit: 주독대사관, 『독일통일소사전』 (1992).
- Chr. Hacke, Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland (Stuttgart, 1988).
- Vgl. Hacke, Christian, Deutschland der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner/Zimmermann, Hartmet(Hrsg.), Dertschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, S. 535~550. 이원명, “독일통일과 유럽 신평화질서,” 통일원 편, 『통일통합 연구 자료집』. 서울: 통일원, 1990.

#### 4. 정기간행물

『동아일보』.

『로동신문』.

『매일경제』.

『문화일보』.

『연합뉴스』.

“제1차 남북장관급회담 공동보도문.” (2000. 7. 31)

『조선일보』.

『조선중앙방송』.

『중앙방송』.

『중앙일보』.

*New York Times.*

*Washington Post.*

## 5. 인터넷자료

<http://usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01060700.htm>

<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror>

<http://www.onekorea.org/research/t23.html>

<http://www.unicef.org/emerg/Country/DPRKorea/DPRK011203>

<http://www.unikorea.go.kr>