



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

행정학 석사학위 논문

7·4 남북공동성명에서 10·4 선언
채택까지 남북대화 연구
- 역사적 제도주의를 중심으로 -

2013년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학 전공
고양석

7·4 남북공동성명에서 10·4 선언 채택까지 남북대화 연구

- 역사적 제도주의를 중심으로 -

지도교수 구 민 교

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 6월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
고 양 석

고양석의 행정학 석사학위논문을 인준함

2013년 7월

위원장	<u>박 순 애</u>	(인)
부위원장	<u>전 영 한</u>	(인)
위원	<u>구 민 교</u>	(인)

국문초록

2013년 상반기에 한반도를 둘러싼 안보상황은 최고조의 긴장상태로 돌입하면서 급격하게 악화되었다. 북한은 동맹국인 중국 및 주변국들의 우려와 UN의 경고에도 불구하고 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행하였다. 또한 북한은 남한과의 관계에 있어서 정전협정 백지화, 남북 불가침 합의 무효화를 선언하는 등 잇따라 대남 위협공세 수위를 높여갔다.

특히 남북한 간 경제협력의 유일한 상징으로 남아 있던 개성공단 사업도 북한 측에 의해 중단되었다. 이로 인해 북한과의 대화는 더 이상 불필요하다는 무용론이 강하게 제기되는 가운데 그래도 남북 대화가 남북관계의 최선의 수단이라는 점을 들어 계속 되어야 한다는 긍정론도 지속되었다.

1971년 남북 간 최초의 접촉 이후 남한과 북한은 그동안 당국 간 대화 개최, 중단 및 재개의 반복 과정을 거치면서 1972년 7·4 남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 10·4 선언 등 주요 합의를 탄생시켰다. 당국 간에 합의된 이들 4개 주요 합의서는 그동안 남북관계를 강제하는 제도로서 작용해왔다. 이와 같은 상황을 고려할 때 남한과 북한 간 대화 전개과정을 정권별 또는 시기별로 검토하기 보다는 거시적인 역사적인 측면에서 접근할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 남북한 간의 대화가 장기간에 걸쳐 지속된 측면을 고려하여 제도의 역사적 맥락을 강조하는 역사적 제도주의 관점에서 남북대화를 살펴보고자 한다. 특히 남북대화가 제도로서 지속되는 측면과 함께 남북대화가 급격하게 변화되는 단절적 균형을 모색하게 된 과정과 이러한 결과를 초래한 결정요인도 함께 검토하고자 한다. 이를 위해 그동안 남북한 간 합의된 4개의 주요 합

의서 및 선언의 채택 과정에 있어서 남북한 당국의 발표문과 언론 보도내용, 학술논문 등 공개된 문헌자료를 실증적으로 분석하였는데 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 1972년 7·4 남북공동성명 채택 이후 제도로 형성된 남북대화는 각 분야의 회담 개최를 통해 남북대화가 제도로써 지속 강화되고 1991년 남북기본합의서가 채택되면서 남북대화가 제도로써 최종 유지되는 국면을 확인할 수 있었다. 2000년 6·15 남북정상선언이 채택되면서 남북 화해 협력으로서의 남북대화가 형성된 이후 분야별 남북대화가 활발하게 개최되었고 2007년 10·4 선언을 통해 제도로써 최종 유지되었다.

둘째, 1990년대 말 남북대화는 기존의 남북대화와는 근본적으로 다른 제도를 형성하였다. 즉 1990년대 중반까지 대결적 남북대화가 진행되었으나 1990년대 말 김대중 정부가 출범한 이후 대북포용정책을 추진하면서 본격적인 화해 협력으로서의 남북대화를 추구하는 단절적 균형을 모색하였다. 남북대화가 급격하게 변화하는 단절적 균형을 모색하게 된 결정요인으로 남한과 북한의 대내적 위기상황을 들 수 있다. 즉 남한으로서는 정치 경제적으로 안정을 도모하기 위해서 무엇보다도 IMF 위기상황을 조기 극복할 필요가 있었고 북한으로서는 1994년 7월 김일성이 사망한 이후 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 등을 거치면서 체제 붕괴의 위기를 극복할 필요가 있었다. 이를 위해 남한과의 대화에 적극 나설 수밖에 없었다. 또한 남한으로서는 김대중 정부로 정권교체가 이루어지면서 과거 정부와 달리 화해 협력 차원의 적극적인 대북 접근을 추진하게 되었다. 특히 김대중 대통령의 3단계 통일론에 입각한 대북 및 통일정책에 대한 비전이 남북대화 추진에 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그리고 외부적 요인으로 미국의 클린턴 정부가 출범하면서 김대중 대통령의 대북 포용정책에 대해 적극적인 지지와 지원의사를 밝힌 바 있다. 이들

결정요인이 복합적으로 작용하면서 남북대화는 1990년대 말 단절적 균형을 이루게 되었다.

셋째, 2008년 이명박 정부가 출범한 이후 금강산 관광객 피격·천안함 폭침 및 연평도 포격 등 북한의 잇따른 대남 도발로 대북강경 분위기가 지속되면서 이른바 5.24 조치가 결정된 이후 남북대화가 전면 중단되는 등 남북관계 경색 국면이 계속 되었다. 2013년 박근혜 정부가 출범하면서 남북대화의 단절적 균형이 새롭게 모색될 것으로 예상된다. 즉 단절적 균형의 결정요인인 위기, 외부적 압력, 정권교체의 요인이 복합적으로 나타나고 있다. 먼저 위기로인으로 북한은 김정은 체제 출범 이후 통치권이 확고하지 않은 것으로 보여진다. 특히 외부적 압력요인으로 김정은 체제 출범 이후 북한의 잇따른 핵 실험과 장거리 미사일 발사 등에 중국이 더 이상 관용하지 않는 입장을 보이고 있다. 정권교체 요인으로 ‘신뢰와 원칙’이 트레이드마크인 박근혜 대통령의 정치 철학이 남북 간 대화에 있어서도 단절적 균형을 가져오는 주요 요인이 될 수 있다.

이러한 연구결과를 통하여 남북대화가 제도로서 정착 발전시키기 위해서는 그동안 주요 합의서에 발표된 문항과 관련하여 남북한 간의 해석과 이행 논란을 차단하는 장치가 필요한 점을 확인하였다. 정권이 새롭게 출범하면서 대화를 위한 대화를 추진할 것이 아니라 진정으로 상호 이행할 수 있는 선언문 합의가 이루어 질 수 있도록 노력해야 하는 것이다. 남북대화를 추진하는데 있어서 국민들로부터 광범위한 지지와 지원을 받을 수 있는 노력을 계속해야 하며 또한 북한에 대해서도 진정성을 유도하는 다각적인 노력을 강구해야 하는 점을 확인하였다.

주요어 : 단절적 균형, 역사적 제도주의, 결정요인, 경로의존, 남북 대화

학 번 : 2002-22885

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	5
제 2 장 선행연구 검토와 분석틀	10
제 1 절 선행연구 검토	10
1. 남북대화의 역사	10
1) 분단이후 1970년대까지 남북대화	10
2) 1980년대 이후 1990년대 중반까지 남북대화	17
3) 1990년대 말 이후 2007년까지 남북대화	22
2. 선행연구에 대한 고찰	26
제 2 절 이론적 배경 및 연구의 분석틀	29
1. 역사적 제도주의와 제도의 개념	29
2. 역사적 제도주의에서 보는 제도변화의 형태	32
1) 경로의존 (path dependence)	33
2) 단절적 균형 (punctuated equilibrium)	36
3) 누더기식 변화 (patchwork)	39
3. 연구의 분석틀	39
제 3 장 7·4 남북공동성명과 91년 남북기본합의서	44
제 1 절 제도형성 : 7·4 남북공동성명의 채택	44
1. 성립 배경	44
2. 7·4 남북공동성명 합의 과정	49
3. 7·4 남북공동성명 의의와 성격	53
제 2 절 제도강화 : 당국 간 회담실시와 중단, 재개	57
1. 남북적십자 본회담	57

2. 남북조절위원회 회의	60
3. 남북대화 중단과 재개	64
제 3 절 제도유지 : 91년 남북기본합의서 채택	68
1. 성립 배경	68
2. 남북기본합의서 합의 과정	72
3. 남북기본합의서 의의와 성격	75
제 4 장 남북대화의 단절적 균형 모색기	78
제 1 절 제도변화의 분기점	78
1. 1차 북핵 위기 이후 남북대화	78
2. 남북 당국대표 회담 본격 재개	80
제 2 절 제도변화의 결정요인	82
1. 위기	82
2. 외부적 압력	86
3. 정권 교체	89
제 5 장 6·15 남북공동선언과 10·4선언	92
제 1 절 제도형성 : 6·15 남북공동선언 채택	92
1. 성립 배경	92
2. 6·15 남북공동선언 합의 과정	96
3. 6·15 남북공동선언 의의와 성격	98
제 2 절 제도강화 : 남북 대화·교류 협력 확대	100
1. 정치·군사 분야 회담	101
2. 경제·사회 분야 회담	103
3. 3대 경협 사업 실시	106
제 3 절 제도유지 : 10·4 선언 채택	109
1. 성립 배경	109
2. 10·4 선언 합의 과정	111
3. 10·4 선언 의의와 성격	111

제 6 장 결 론	114
제 1 절 요약 및 결론	114
제 2 절 정책적 시사점	118
참고문헌	121
Abstract	130

표 목 차

<표 2-1> 남북대화 현황(1971~2008년)	11
<표 5-1> 1990년 북한의 주요 경제지표 추이	96

그 립 목 차

<그림 2-1> 경로의존 구도	36
<그림 2-2> 연구의 분석틀	41
<그림 6-1> 남북대화 구도	118

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

남한과 북한은 1953년 휴전협정 체결 이후 아직도 법적으로 실질적으로 정전협정 상태를 유지하고 있다. 지난 60년 동안 남과 북은 대결과 갈등을 반복해 왔다. 또 한편으로는 화해와 협력을 추진해 왔다. 남북은 그동안 수많은 대화를 진행하면서 중단하기도 하고 그리고 재개하였다. 이런 가운데 남북관계는 전진하기도 하고 후퇴하는 부침을 반복하였다. 이런 의미에서 남북대화는 남북 간의 갈등과 충돌, 그리고 분쟁의 가능성을 미리 막고 현재의 분단 상태를 관리하면서 남북한의 평화적 통일을 실현하기 위한 여건을 조성하는 방편으로 이해해야 하는 것이다.

남북관계의 역사는 지난 60년 동안 추진해 온 남북대화¹⁾의 역사이다. 남북관계는 특히 정부 당국 간 협상과 대화를 통해 도약을 거듭해 왔다. 그것은 분단의 현실에서 남북 정부 당국 간 대화를 통해 이루어진 정치·경제·군사·사회 등 각 분야의 합의가 남북한 사회 및 제도 전반에 미치는 영향력이 크기 때문이다.

그동안 남북대화가 양국 정부의 체제 유지 및 정통성 확보를 위한 국내 정치적 목적으로 적극 활용되었다는 일각의 지적도 있다. 지금까지의 남북회담은 서로에게 자신의 체제가 갖는 우월성을 선전하는 장이거나 위협의 공간이기도 했고 서로를 조금씩 이해하고 양보하는 공간이기도 했다(강호제 외, 2009: 13). 그래도 그동안 남북 당국 간에 진행해온 각종 회담 추진 과정과 성과가 남북관계를 제도화 시켜왔다는 긍정적인 평가가 존재한다. 이러한 남북 간 회담과

1) 본 논문에서 ‘남북대화’는 남북 간 공개·비공개 등의 형식을 망라한 당국 간 대표자 또는 실무자들의 회담, 접촉 및 상호방문 등을 의미 한다.

협상, 대화를 통해 1972년 7·4 남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2000년 6·15 남북공동성명, 2007년 10·4 선언 등 그동안 주요 합의서와 선언이 세상에 나올 수 있었다.

그러나 2013년 상반기 한반도를 둘러싼 안보환경과 관련해서 남북 대화에 대한 입장이 극명하게 엇갈리고 있다. 북한은 유엔 안보리 제재 결의안(2087호)이 2013년 1월 22일 채택되고 동맹국인 중국을 비롯한 국제사회의 강력한 우려와 반대에도 불구하고 2006년 10월과 2009년 5월에 이어 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 감행하였다. 1993년 3월 12일 1차 북핵 위기가 발생한 이후 20년 만에 다시 핵실험을 통해 한반도를 최고조의 긴장 상태로 만들어 놓았다.

특히 북한은 3차 핵실험에 따른 유엔 대북제재 결의(2094호, 2013년 3월 8일 채택) 등 국제사회의 대북 압박조치에 반발하며 연일 대남도발과 위협을 지속하였다. 정전협정 백지화 및 남북 불가침 합의와 비핵화 선언 폐기와 함께 남북 관문점 통신선을 차단하였으며, 유일한 남북경협 대상지이던 개성공단 마저 가동 후 10년 만에 처음으로 잠정 폐쇄 상태에 이르게 하였다.

이로 인해 북한과의 협상이나 대화는 더 이상 무의미하여 보다 근본적이고 실질적인 조치를 할 수 있는 대안이 검토 이행되어야 한다는 지적이 제기되었다. 또한 북핵 문제를 해결하기 위한 그동안의 남북대화 및 6자회담의 실효성이 사라졌다면서 더 이상 북한과의 대화는 무의미한 시간낭비라는 주장이 더 힘을 얻게 되었다.

1971년 이후 남북한 쌍방은 남북대화에서 7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15 남북공동선언과 같은 역사적 합의 문서를 생산해 내기도 하였으나 이러한 합의들이 제대로 실천, 이행되어 남북한 관계를 근원적으로 개선, 해결하는 전기를 마련하지는 못하였다. 30여년의 대화에도 불구하고 남북관계에 있어서 본질적 변화가 없이 불신과 대결의 관계가 유지되고 대화의 장소가 ‘말장난의 장소’ 또는

국민을 흥분시키는 ‘일회성 이벤트의 행사장’으로 전락되곤 하였다. 오랜 동안의 남북대화가 북한 측의 선언으로 중단되었다가 한국 측의 정권 교체시마다 다시 재개되지만 기대한 만큼의 성과를 거두지 못하고 있다(강인덕·송중환, 2004: 343).

특히 전문가들은 북한의 계속된 장거리 미사일 발사와 핵실험은 지난 40년 동안 북한과 대화와 협상에 끌려 다니면서 시간만 낭비하는 결과를 초래하였다고 주장한다. 이들은 ‘북한의 광기’를 멈추려면 더 이상의 대화 보다 제재가 효과적이라고 강조한다. 과거 ‘햇볕 정권’ 처럼 대화를 절대선(絶對善)으로 여기면 다시 한 번 ‘심리적 노예’가 될 수밖에 없다고 경고한다.

그러나 일각에서는 과거 미·소, 미·중 등 서방진영과 공산진영 간에 협상전략이나 협상태도가 확연하게 달랐음에도 불구하고 두 진영 간 여러 분야의 대화와 협상은 국제관계를 형성하고 발전시켜 온 중요한 기제임을 부정할 수 없다고 주장한다. 대화와 협상의 긍정적인 측면과 가치를 감안하여 남북한 간 현안을 풀기 위한 방안으로 남북 협상과 대화를 배제할 수 없다고 지적한다.

특히 이명박 정부가 출범한 이후 남북대화가 교착상태에 빠져 있는 것을 이명박 정부의 대북압박 정책 탓으로 돌리며 북한을 대화의 장으로 끌어내기 위해 우리가 적극적으로 대화에 나서야 한다고 주장한다. 김대중·노무현 정부처럼 ‘신축적 상호주의’에 기반 한 ‘대북포용정책’을 추진해야만 경색된 남북관계를 풀 수 있다면서 대화의 긍정적 측면을 강조한다.

남북한 정권 수립 이후 최초의 남북대화가 1954년 4월 제네바 정치회담과 1963년 체육인 접촉이 전부였다. 1971년 8월 12일 이산가족 찾기를 위한 남북적십자회담이 개최되면서 부터 본격적으로 남북대화가 시작되었다. 이러한 남북한 간 회담을 통해 7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언 그리고 10·4 선언이 채택·발표

되었다. 그러나 이제까지 남북한 간에 채택 발표된 합의서가 하나도 제대로 이행되지 못하고 있다.

이제까지의 남북대화에서 발표된 합의서 이후 성과가 적었다는 사실은 통일문제는 단기간에 해결할 수 있는 사안이 아니며, 차근차근 서두르지 말고 단계별로 접근해 가면서 상호간 불신을 제거하고 신뢰를 구축하여 나아가 한반도 평화를 제도적으로 구현해 나가야 한다는 교훈을 주고 있다.

과거 남북 대화에 관여하였던 많은 실무진과 전문가들은 남북 대화를 역사적 관점에서 조명해야 한다고 말한다(강인덕·송종환, 2004: 345). 특히 대북포용정책론자인 김대중 대통령도 과거 정부에서 채택한 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서 이행을 약속하였고 남북 간에 엄격한 상호주의를 내세운 이명박 대통령도 7·4 남북공동성명에서 부터 10·4 선언에 까지 이행방안을 협의할 용의가 있다고 밝혔다. 박근혜 대통령도 계승할 의지를 표명하였다.

이러한 점에서 남북한 대화를 정권별로 또는 시기별 차원이 아닌 보다 거시적인 역사적 제도적 차원에서 접근할 필요성이 제기된다. 이 같은 상황에서 그동안 남북대화가 중단과 재개를 반복하면서도 제도적 거시적 맥락에서 지속성을 띄고 있었는가? 또한 남북 대화를 전개하는 과정에서 제도적 차원에서 근본적 변화는 없었는가? 그리고 남북 대화의 제도화를 구축하기 위해 어떤 과제들이 필요한가? 라는 연구문제를 제기하게 된다.

본 연구는 남북 대화의 기능과 효용성에 대한 상반된 입장에서 벗어나 보다 제3자적 중립적 시각에서 접근하고자 한다. 이러한 점에서 남북 대화의 제도로서 60여 년 동안 지속되고 변화되는 근본 이유를 찾기 위해서는 제도의 역사적 과정을 중시하는 역사적 제도주의 접근이 적절하다.

본 연구에서는 1970년대부터 2007년까지 남북 당국 간 대화에서

채택된 주요 합의서 채택과정을 거시적 제도적 측면에서 분석하고자 한다. 남북관계의 가시적 결과물로서 남북대화의 주요 합의문은 한반도 평화를 만들어 갈 수 있는 출발점이라는 사실에 있어서 큰 의미를 갖는다(박창환, 2005: 3). 특히 4개의 합의서는 지금까지 남북 사회 전반을 제도로서 역할과 기능을 해 온 핵심 합의서이기 때문이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 첫째, ‘남북대화가 제도로서 어떻게 형성되고 강화되고 유지되어 오면서 남북대화가 지속되었는가’라는 경로의존성을 고찰한다. 두 번째 연구목적은 단절적 균형이론에 따라 남북대화는 제도로서 어떻게 변화되었으며 그 변화의 주요 결정요인은 무엇인가에 초점을 맞추어 분석한다. 김대중 정부 출범을 계기로 남북대화의 급격한 패러다임의 변화를 가져오게 한 국내외의 결정요인을 중점 분석하고자 한다. 세 번째 연구목적은 역사적 제도주의 관점에서 제도의 지속과 변화의 결정요인을 검토한 결과 박근혜 정부의 남북관계의 변화 가능성을 살펴보고 남북대화의 제도화를 위한 정책과제를 모색하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

역사적 제도주의는 제도의 장기간 지속성 및 간헐적 급변에 초점을 맞춘다는 점에서 60여년에 걸친 세월 동안 남북한 대화가 전체적으로 어떻게 변화(혹은 유지)되어 왔는가를 역사적 맥락을 파악하는데 매우 유용한 접근방법이라 할 수 있다.

역사적 제도주의 시각에서 남북대화의 변화과정을 분석하면 남북대화를 정권 또는 연도별이 아닌 거시적인 변수를 시간적인 개념을

도입하여 이전 제도에 의해 현재 혹은 다음 제도가 영향을 받는 경우까지 연구의 분석 범위로 고려할 수 있다는 장점이 있다. 남북대화의 제도적 특성을 파악하기 위해서는 시기적으로 단면만을 고려하는 것이 아닌 역사적 연속성을 지닌 장기간의 분석이 필요하다. 왜냐하면 제도는 자주 변화하지 않는 속성 또는 장기간에 걸친 점진적으로 변화하는 속성을 지니므로 연구대상 기간을 장기간으로 설정해야 하기 때문이다(김은미, 2012: 7).

남북한 사이의 회담은 1953년 7월 27일 휴전협정이 체결된 이후 약 18년만인 1971년 8월 20일 남북 적십자 파견원 접촉을 계기로 시작되었다. 직접적인 대화가 시작되기 이전 남북한은 두 차례의 공식 접촉을 가졌다. 첫 번째는 1954년 4월 26일부터 6월 25일까지 열린 제네바 정치회담 이었다. 두 번째는 제18회 도쿄 올림픽대회 단일팀 구성·참가 문제를 협의했으나 성사시키지 못했다. 이러한 두 차례의 남북 접촉을 제외하면 남북회담은 1971년부터 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 1971년 시작된 회담은 2008년 말까지 총 591회가 개최되었고 이 중 정치 분야 248회, 군사 분야 46회, 경제 분야 99회, 인도 분야 144회, 사회문화 분야 54회가 개최되었다. 그리고 2000년 정상회담 이후에는 회담이 정례화 되어 남북 간의 현안을 논의하는 자리가 되었다. 아쉽게도 2008년은 총 6회의 회담이 진행되었다(강호제 외, 2009: 13).

본 연구의 시간적 범위는 1970년 초부터 2007년까지로 설정하고자 한다. 이 기간 동안 남북한 당국은 현재 이행여부를 떠나 공식적인 4개의 주요 합의서를 채택, 발표 하였다. 7·4 남북공동성명은 자주·평화·민족 대단결의 ‘통일 3원칙’을 제시하면서 분단국가에서 통일로 가기 위한 기본원칙과 과제를 설정하였다는데 의의가 있다. 남북기본합의서는 남과 북이 통일로 가는 과정에서 분야별로 해결해야 할 과제들을 정리하여 ‘남북관계의 기본 장전’으로 평가받았다. 6·15 남

북공동선언은 남북 지도자간에 통일에 대한 원칙을 합의하고 상호 국가적 실체를 인정해 한반도 긴장완화와 평화정착의 결정적 계기를 마련하였다. 10·4 선언은 평화정착과 경제협력 방안을 보다 구체화함으로써 남북관계 발전과 민족화합의 새로운 기틀을 열었다는 평가를 받았다.

연구의 대상은 남북 당국 간에 공식 합의한 7·4 남북공동성명 등 4개의 주요 합의를 중심으로 남북대화 전개과정을 분석한다. 4개의 주요 합의서는 남북 관계사의 중요한 이정표와 분기점으로 작용하면서 남북관계 전반을 제약하고 통제하는 역사적 과정이자 제도로서의 역할과 기능을 해왔다. 이러한 점에서 4개의 주요 합의서가 채택되는 남북대화 과정을 정권별 또는 연도별로 검토하지 않고 거시적 제도적 측면에서 분석하고자 한다.

남북대화는 남북한 당국 간의 공식적인 회담과 정부 당국의 위임을 받은 준공식적 대화만을 포함시키고자 한다. 북한과 대화의 주체는 정부 당국, 준당국(정부 당국의 위임기관), 국회, 정당, 사회단체, 개인 등 모두 6개의 주체를 상정해 볼 수 있다. 남북대화를 남북한 사이의 협상으로서의 의미를 지닌 것으로 이해할 때 그 협상의 주체는 쌍방을 책임 있게 대표할 수 있는 정부 당국이어야 한다. 공식적인 정부 기관들 사이에 이루어질 때 그 책임성과 대표성이 부여될 수 있고 그러한 회담결과가 구속력을 갖게 되는 것이다. 그 대표적인 예가 7·4 남북공동성명에 근거하여 구성된 남북조절위원회 회담 그리고 남북적십자 회담과 남북체육회담이 이러한 성격에서 벗어나지 않는다(호광석, 1997: 277-278). 남북관계의 역사는 정부 당국 간 대화와 접촉을 통해 합의서가 채택될 때 한 단계씩 도약해왔다. 그것은 남북 분단의 현 상황 하에서 정부 당국 간 체결된 공식 문서가 이행여부를 떠나 그 어떤 문서나 합의보다 우선하며 상대방에게 미치는 영향력이 크기 때문이다.

2. 연구의 방법

본 연구는 1970년대부터 2007년까지의 남북대화의 전개과정을 연구 대상으로 분석한다. 남북대화가 지속되고 변화되는 과정과 관련한 이론적 고찰을 한 후 문헌분석방법을 중심으로 진행할 것이다. 특히 남북 당국 간 최고 수준의 합의서라고 평가되는 7·4 남북공동성명 등 4개의 주요 합의서의 채택 과정을 중심으로 남북대화 진행과정을 분석할 것이다. 이를 위해 본 연구의 방법은 1차 자료로서 대통령들의 연설문, 성명, 남북 간 합의서 및 북한의 로동신문, 방송원문 등을 참고로 하며, 국내외 2차 자료 및 연구 성과들을 중심으로 분석할 것이다.

이러한 연구 방법을 통해 본 논문의 구성은 다음과 같다. 연구의 목적, 범위, 방법을 서술한 제1장 서론에 이어 제2장 제1절에서는 남북대화의 전반적 전개과정을 통사적으로 개략적으로 고찰한다. 분단 이후 1970년대까지, 1980년대 이후 1990년대 중반까지, 그리고 남북 간 대화가 본격적으로 전개된 1990년대 말부터 2007년까지 3단계로 구분하여 살펴본다. 그리고 그동안의 남북대화에 대한 선행 연구를 검토한다. 제2절에서는 남북대화의 역사적 맥락에서 분석하기 위한 역사적 제도주의를 검토하고 제도변화를 설명하는 경로의 존성과 단절적 균형의 이론적 배경을 살펴보고 양 이론을 바탕으로 본 연구의 분석틀을 제시하였다. 제3장에서는 남북대화를 제약하는 제도로서 7·4 남북공동성명의 제도형성과 그 이후 남북기본합의서 채택까지 경로의존성을 검토한다. 제1절에서는 7·4 남북공동성명이 경로 의존성 이론에 따른 ‘결정적 국면’으로서 남북대화의 제도형성하게 된 과정을 살펴본다. 제2절에서는 제도강화의 단계로서 남북 당국 간 합의 이후 각종 남북 접촉과 협상이 이루어지고 또한 중단과 재개를 거치면서 남북대화가 발전, 강화되는 과정을 고찰한

다. 제3절에서는 남북 간에는 남북기본합의서가 채택되면서 남북 대화의 제도가 유지되는 경로의존의 최종결과를 얻게 된다. 제4장에서는 먼저 제1절에서 기존의 남북대화 패러다임에서 급격한 제도변화를 가져오는 남북 화해협력의 결정적 국면을 살펴보고 제2절에서 남북대화의 단절적 균형(punctuated equilibrium)의 시기를 가져오는 결정요인으로 위기, 외부적 압력, 정권 교체 측면에서 분석한다. 제5장에서는 제1절에서 새로운 남북대화의 제도로 형성된 6·15 공동선언의 채택 과정을 살펴보고 제2절에서 6·15 공동선언 이후 남북대화의 지속성을 분석한다. 그리고 경로의존의 최종단계인 제도의 유지로서 10·4 선언 채택 과정을 고찰한다. 마지막 제6장에서는 남북대화의 전개과정에서의 경로 의존성과 제도변화의 결정요인의 분석을 통해 나온 결과를 토대로 제도의 맥락에서 바람직한 남북대화의 추진과제에 대한 정책적 시사점을 밝히고자 한다.

제 2 장 선행연구 검토와 분석틀

제 1 절 선행연구 검토

1. 남북대화의 역사

남북대화는 남과 북의 체제경쟁의 역학관계 등 국내 정치적 요인과 함께 냉전시기와 데탕트 그리고 탈냉전의 국제정세 흐름 등이 복합적으로 작용하여 소극적, 또는 적극적으로 전개되었다. 남북대화의 역사는 분단 이후 1970년대 까지 체제경쟁 과정의 남북대화로 진행되었고, 1980년대 말 세계냉전 종식이후 남북의 체제경쟁이 끝나면서 남한은 상대적 자신감을 갖게 된 반면 북한은 상호 체제인정의 노선을 선택할 수밖에 없었다. 특히 1990년대 말 김대중 정부가 출범하면서 적극적인 남북한 화해를 모색하였는데 북한이 이에 적극 화답하면서 남북대화는 2007년 노무현 정부 말기까지 각 분야별로 활발하게 전개되었다. 그리고 2008년 이명박 정부가 들어서면서 남북대화는 크게 진전되지 못하고 남북관계가 재정립되는 조절 단계에 접어들었다. 이러한 재조정 국면은 2013년 박근혜 정부 출범 이후에도 계속 이어지면서 4대 경협 사업 중 유일하게 가동되었던 개성공단사업도 결국 중단될 정도로 남북관계는 최악의 상황을 면치 못하였다.

1) 분단이후 1970년대까지 남북대화

분단 이후 1960년대 말까지 남북한은 적대적 관계를 유지하면서 서로가 상대방을 흡수하려는 정책을 추진하였다. 이로 인해 남북대화는 1953년 7월 휴전이후 1960년대 말까지 아무런 접촉도 없었다.

단지 1954년 제네바 정치협상에서의 만남과 1963년 체육인 접촉이 전부였다(강호제 외, 2009: 17). 1960년대에는 1950년대와 마찬가지로 상호 대화가 없는 가운데 적대적 관계를 지속하였다. 북한은 때때로 마치 남한 정부를 인정하고 대화상대로 삼는 듯한 평화공세를 펴기도 했으나 미군철수와 현 정권의 퇴진이 전제조건이라는 점을 놓치지 않았다(김형기, 2010: 55). 남북한은 1971년 초반까지만 해도 남북대화를 전혀 시도하지 않고 있었다. 1971년 9월 20일 11시 판문점에서 분단 이후 남북한 대표가 최초로 만나는 남북적십자 제 1차 예비회담이 열렸다(국토통일원, 1987: 178-190).

< 표 2-1 남북대화 현황(1971~2008년) >

연도	정치	군사	경제	인도	사회분야	계
1971				18		18
1972	4			32		36
1973	7			4		11
1974	6			12		18
1975	2			8		10
1976				6		
1979	3				4	7
1980	10					10
1984			1	2	3	6
1985	2		4	6	1	13
1986					2	2
1987					1	1
1988	8					8
1989	7			8	9	24
1990	15			2	7	24
1991	12				7	19
1992	80				8	88
1993	4					4

1994	7				4	11
1995	4				1	5
1997	7				4	11
1998	4				1	5
1999	8					8
2000	18	4	3	2		27
2001	2	2	3	1		8
2002	4	9	14	3	2	32
2003	5	6	17	7	1	36
2004	2	5	13	2	1	23
2005	10	3	11	4	6	34
2006	5	4	8	3	3	23
2007	13	11	22	3	6	55
2008		2	3		1	6
총계	248	46	99	144	54	591

* 출처: 통일부 남북대화사무국(<http://unikorea.dialogue.or.kr>)

남북적십자 제 1차 예비회담은 그동안 군사적인 적대적 갈등과 긴장으로 일관했던 남북한 사이에 협상의 시대가 열리고 있음을 예고하는 것이었다(이우철, 2009: 63). 박정희는 1971년 신년사에서 ‘통일’이 아닌 ‘승공’을 강조했다며 ‘승공의 첩경은 바로 경제건설’이라고 강조했다(박정희, 1971.1.3). 또한 “우리의 국력을 배양하고 우리의 국력이 빨리 성장해서 모든 면에서 북한 공산집단을 압도하는 그러한 시기가 결국은 평화통일의 길이 트이는 시기”라고 강조했다(김정렴, 1997: 147). 이와 같이 남북대화에 소극적 이었던 남한이 남북한 대화의 물꼬를 먼저 트기 시작하였다. 남한이 대화에 임하게 된 배경은 박정희 정부는 1970년 주한미군 철수와 1960년대 말 김일성이 채택한 ‘4대 군사노선’이라는 군사 모험주의 등 안보위기를 벗어나고 국내 경기악화 등 경제적 위기 국면을 탈출하기 위해 북

한과의 대화를 선택하게 되었다.

북한 역시 1971년 초반까지 남북대화에 대해 전혀 관심을 보이지 않았다. 외무상이자 조선로동당 외교부장인 허담은 1971년 4월 12일 최고인민회의에서 ‘주한미군 철수’, ‘자유로운 남북총선거’, ‘연방제 실시’ 등의 내용을 담은 8개항의 통일방안을 제시하였다(로동신문, 1971.4.13). 당시 남한의 최규하 외무부 장관은 북한의 제안에 대해 ‘우리의 양대 선거를 염두에 둔 새로운 대남교란 공작의 일환’으로 치부하였다(동아일보, 1971.4.14). 그러나 김일성은 1971년 8월 6일 캄보디아 국왕 시아누크의 평양 방문 군중환영 연설 대회에서 “남조선의 민주공화당을 포함한 모든 정당, 사회단체 및 개별적 인사들과 아무 때나 접촉할 용의가 있다”고 말하여 남북접촉을 제안하였다(로동신문, 1971.8.7). 북한이 남북 대화 의지를 적극 표명한 이유는 몇 가지로 정리할 수 있다. 우선 국제적 테탕트 분위기를 활용하여 주한미군의 철수를 현실화시키기 위해서 남북대화가 필요했다는 점이다(이창현, 1991: 31).

또한 북한 내부적으로 보면 경제적 어려움을 극복하기 위해 남북 대화를 시도했다는 분석도 가능하다. 국가예산 지출액의 30%선을 상회하는 국방비를 줄이기 위해서 남북대화를 통해 ‘군사문제를 우선 해결’하여 주한미군을 철수시키고 그에 따라 북한의 군사력을 동결, 추가적 군사비 부담을 억제함으로써 재원을 경제부문에 전용하겠다는 계산이 작용한 것이라는 평가다(남북조절위원회, 1978: 278). 즉 군사력 증강과 중공업 우선정책이 기대했던 성과를 달성하지 못함에 따른 경제난 악화가 가장 직접적인 원인이었다.²⁾

남북한과 국제정세의 급격한 변화 속에서 박정희 대통령은 1970년 8월 15일 광복 25주년 경축사를 통해 ‘평화통일구상 선언’³⁾을 발표

2) KDI의 남북한 1인당 GNP 비교자료에 따르면 남한대 북한이 1967년 143불 대 162불, 1968년 168불 대 194불, 1969년 208불 대 200불, 1970년 242불 대 208불, 1971년 275불 대 241불이다(김형기, 2010: 64).

하고 북한을 묵시적으로나마 사실상의 정권으로 인정함으로써 대화와 협상을 통한 남북공존을 모색하려는 태도를 표방하고 나섰다(강인덕·송중환, 2004: 91). 변화된 대외적인 정세와 대북정책 변화에 따라 1971년 8월 12일 대한적십자사는 남북한 이산가족을 찾기 위한 남북적십자 회담을 북한에 제의하였다. 남북적십자 회담은 1971년 9월 20일 제 1차 예비회담을 시작으로 25차에 걸친 예비회담을 거쳐 1973년 7월 13일에 까지 7차례의 본 회담이 개최되었다.

그러나 북한 측이 남한에서의 ‘법률적 조건과 사회적 환경의 개선’이 필요하다는 등 정치적 발언으로 일관함으로써 실질적인 토의는 이루어지지 못한 채 교착상태에 빠지게 되었다. 제8차 회담을 앞두고 1973년 8월 28일 북한이 남북조절위원회 평양 측 공동위원장 김영주의 이름으로 남북대화를 중단함으로써 적십자 본회담도 중단되었다. 이후에도 1973년 11월 28일부터 1974년 5월 29일까지 7차례의 대표회의와 1974년 7월 10일부터 1977년 12월 9일까지 25차례의 실무회의를 진행하였으나 북한 측이 ‘최고의 인도주의는 통일’이라며 통일이 이루어지면 이산가족 문제는 자동적으로 해결된다고 주장하고 정치문제 우선 논의 입장을 고수함으로써 진전을 보지 못하고 끝나고 말았다(김형기, 2010: 71).

1971년 9월 20일 판문점에서 개최된 남북 적십자 예비회담에서 북한 적십자 측이 정치적 문제를 의제로 들고 나와 인도적 문제를 다루는 적십자 회담 진행이 어려움을 겪게 되자 11월 19일 남한 측의 정홍진 대표(한적 회담사무국 운영부장)가 북한 측 김덕현 대표(노동당 중앙위 정치위원회 직속 책임지도원)에게 ‘비밀접촉’을 제의함

3) ‘평화통일 구상’ 선언은 국내외적 환경변화에 대응하여 당시 남북간 체제경쟁에서 자신감을 얻은 박정희 정권이 북한의 대남 혁명전략을 저지하여 한반도 긴장을 완화시키고 남북관계와 통일문제에서 이니셔티브를 잡기 위한 전략적 구상으로 발표된 것이라 할 수 있다(강인덕·송중환, 2004: 87).

으로써 11월 20일 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 남북 적십자 예비회담과는 별도로 실무자간 비밀 접촉이 진행되었다(강인덕·송중환, 2004: 148). 비밀회동의 성격을 가진 정홍진-김덕현의 접촉은 이후 11차례에 걸쳐 지속적으로 시도되었다. 남한 측이 적십자 예비회담과 별도로 이 같은 비밀 실무자 접촉을 제의하고 시도한 이유는 무엇보다 적십자 회담과는 다른 별개의 ‘남북 간 정치적 대화 통로’를 마련하기 위해서였다(김달술, 1987: 211).

1972년 5~6월 이후락 중앙정보부장과 박성철 제2부수상의 상호 비밀방문 결과, 외세의 간섭이 없는 자주통일, 무력사용을 배제하는 평화통일, 사상과 이념·제도의 차이를 초월한 민족의 단결 도모 등 3개 항목이 남북통일의 기본원칙으로 상호 인정되었다. 그 결과 1972년 7월 4일 오전 10시 남북공동성명이 서울과 평양에서 동시에 발표되었다(김지형, 2008: 195).

남북한은 7·4 남북공동성명에 따라 남북조절위원회를 가동하기에 앞서 3차례의 회의를 진행하였다. 양측은 제반 절차문제를 협의한 결과 ‘남북조절위원회 운영 및 운영에 관한 합의서’를 채택하고 1972년 11월 30일 남북조절위원회를 정식으로 발족시켰다. 남북조절위원회는 1972년 11월 30일~12월 1일, 1973년 3월 15일, 1973년 6월 12일~13일 서울과 평양을 오가며 3차례의 전체회의를 진행하였다.

1973년 8월 28일 북한은 ‘평양방송’을 통해 남북조절위원회 평양 측 김영주 공동위원장 명의로 남북대화를 중단한다는 성명을 발표하였다. 즉 남한의 ‘6·23 선언’⁴⁾이 ‘2개 조선’을 획책하는 분열주의

4) 박정희 대통령은 1973년 6월 23일 ‘평화통일 외교정책’을 선언한다. 이 선언은 ①남북 간 상호 내정불간섭과 상호 불가침 ②북한의 국제기구 참여 불반대 ③통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 남북한이 함께 유엔에 가입 ④모든 국가에 문호를 개방하며 이념과 체제를 달리하는 국가들도 대한민국에 문호를 개방할 것 등을 주요내용으로 하고 있다. 이는 사실상 한반도의 분단의 잠정적으로 합법화하고 북한의 정치실체

노선이라며 맹비난을 했으며, 이를 빌미로 진행되어 오던 남북대화를 중단하고 말았다(김형기, 2010: 79).

남한의 경우 1972년 10월 17일 비상조치를 통해 '10월 유신'이 선포되었다. 남북대화를 뒷받침하며 국력을 배양하기 위해 비상조치를 취할 수밖에 없었다지만 결국 이 조치는 박정희의 영구집권과 통치권 강화를 위한 조치에 불과한 것으로 판명되고 말았다(김형욱·박사월, 1985: 115). 북한의 경우도 1972년 12월 27일 새로 구성된 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 사회주의 헌법을 통과시켰다. 북한에 수립된 사회주의 제도를 더욱 공고히 하며 사회주의의 완전 승리를 위한 투쟁을 다그치기 위한 것이라고 했지만 새 헌법의 골자는 수령의 유일적 영도를 내세워 김일성의 1인 독재체제를 보장하는 것이었다(김학준, 1995: 285). 이 때문에 결과론적으로 1970년대 초의 남북대화는 남과 북에서 한결같이 권력자의 지지 기반을 강화하는 방향으로 활용되었다는 분석도 제기되었다(심지연, 2001: 63).

북한이 남북대화를 중단하겠다고 일방적으로 선언한 이후에도 남북 간에는 대화가 진행되었다. 남북은 1973년 12월 5일부터 1975년 3월 14일까지 총 10차례의 남북조절위원회 부위원장 회의를 개최하였다. 1975년 베트남 전쟁이 끝나자 북한 측이 11차 회의를 무기 연기한다고 통고해옴으로써 완전히 중단되었다. 남북 간에 대화의 중단이 지속되는 동안에 체육 분야에서 접촉이 이루어졌다. 평양에서 개최되는 제35차 세계탁구선수권대회에 남북 단일팀 구성을 논의하는 회담이 열렸으나 실패함으로써 1970년대의 대화와 접촉은 더 이상 지속되지 못하였다.

이러한 대화가 남북의 오랜 대결을 해소하기엔 아직 시기상조였다. 7.4 공동성명 합의내용에 대한 해석에서부터 이견을 보이기 시작하더니 남북은 경제와 사회문화적 접근을 내세운 남한의 기능주의적

를 국제사회에 인정한다는 것을 국제사회에 공식화한 셈이다(김형기, 2010: 78).

입장에 대해 정치군사적 접근이 우선이라는 북한의 입장이 대립하면서 급기야 대화가 중단되고 말았다. 국제적 데탕트에 힘입어 대화는 시작되었지만 상호 신뢰가 형성되지 않은 채 주변정세에 수동적으로 적응한 성격이 강했던 한계였다. 결국 1970년대 남북대화는 체제경쟁의 과정에서 일시적으로 나타난 그리하여 곧바로 대결로 회귀한 ‘斷續的’ 대화였을 뿐 이었다(김근식, 2008: 26). 이에 반해 1970년대의 남북대화가 국제환경의 변화와 남과 북의 각기의 내부적 정치수요가 복잡하게 얽혀져 이루어진 산물이라고는 해도 분단의 고통을 앓고 있는 당사자인 남과 북이 함께 협상의 마당에 나서고 본격적인 관계를 가지게 되었다는 것은 남북관계사에서 획기적인 일이라 하겠다(김형기, 2010: 68-69). 1970년대부터 남북한은 ‘대화 없는 대결’에서 ‘대화하는 대결’로 나아가게 되었다(김계동, 2008: 36).

2) 1980년대 이후 1990년대 중반까지 남북대화

1975년 남북회담을 끝으로 남북대화가 더 이상 재개되지 못하고 있다가 본격적으로 전개되기 시작한 것은 1980년대 들어와서 이다. 적십자 회담을 비롯하여 경제회담, 남북총리 간 대화를 위한 접촉, 남북체육회담, 남북 국회회담, 남북고위당국자회담, 남북경제회담 등이 시도되었다. 그러나 80년대 중반에 진행된 남북경제회담과 남북체육회담, 남북 국회회담 예비접촉 등은 남북한 상호 입장의 차이로 인해 성과를 내지 못하고 결렬되고 만다.

1980년대 눈에 띄는 남북대화로는 1984년 북한의 수해물자 지원을 통해 적십자 회담이 성사된 것이었다. 1984년 북한이 남한에 수재지원 의사를 표명했고 남한이 이를 받아들여 물자의 인도와 인수가 이뤄졌다. 이를 계기로 1985년에는 8차 적십자회담에서 고향방문단

과 예술 공연단 고향방문을 합의하고 그해 9월 분단 이후 처음으로 이산가족 상봉이 이루어졌다. 그러나 이것도 잠시 뿐 남북관계는 다시 갈등으로 들어갔고 북한은 팀 스피리트 훈련을 구실로 남북대화를 전면 중단시켰다(김근식, 2008: 27).

1980년대의 남북대화는 이전 1970년대와는 그 성격 면에서 다른 면모를 보였다. 양적으로 다양하고 활발한 대화가 이루어졌을 뿐 아니라 그 어느 때보다도 높은 내외의 기대와 관심을 바탕으로 남북간 상호 교환 및 지원 등 구체적이고 실질적인 성과를 거두었다는 점에서 남북한 관계가 질적인 면에서도 진일보했다는 평가가 가능할 것이다. 1980년대는 1970년대와 마찬가지로 남북 대화가 시작된 시기로 회담을 통해 성과를 이루어 내었다기보다 단절되었던 남북 대화를 시작했다는 점에서 의의를 갖는다. 1980년대부터 전개된 제2기 남북대화는 서로 상대방을 불신하는 가운데서도 해가 거듭될수록 한 걸음씩 앞으로 나아가는 양상을 보였다(강인덕·송종환, 2004: 207).

1989년 탈냉전과 공산권의 종식 등 국제정세의 유리한 환경변화는 남한이 북한과의 체제 경쟁을 더 이상 무의미하게 되었다. 이로 인해 남한은 북한에 대해 보다 적극적으로 대화를 주도할 수 있게 되었다. 이와 반대로 북한은 심각한 체제위기에 직면하게 되었고 더구나 1990년부터 시작된 마이너스 성장에 따른 경제난은 북한이 과거와 같은 적대적 정책은 커녕 사회주의 체제를 지탱하기도 어려울 정도가 되었다. 즉 북한은 적화통일은 커녕 자신의 체제유지가 힘든 상황에서 남한과의 대화를 통한 상호 공존을 도모할 수밖에 없었다.

남북한은 1990년 9월부터 총리를 대표로 하는 남북고위급회담을 개최하고 1991년 기본합의서를 체결하였다. 이러한 결과는 기존의 비정치적 분야에서의 교류를 넘어 정치적인 분야까지 협력이 이루어진 것이다. 특히 고위급 회담은 남한 정부가 제의해서 이루어진 것이었으며 기본합의서를 도출하는 과정에서 한국이 주도적 역할을

하였고 한국 측의 주장이 관철된 반면 북한 측은 종래의 주장에서 크게 후퇴하였다(김계동, 2008: 52). 탈냉전의 변화된 국제환경에서 체제인정과 평화공존을 위해서 남북기본합의서 채택에 동의한 것도 이와 같은 맥락에서였다. 1991년 유엔동시 가입, 1993년 전민족대단결 10대 강령발표 등도 기존의 대남 적대노선으로부터의 변화를 여실히 드러낸 것이다.

그러나 역사적인 남북기본합의서 채택에도 불구하고 북한의 태도 변화로 기본합의서는 제대로 실천되지 못하고 합의문은 휴지조각이 되어 버렸다. 북한은 1992년 10월 31일 대남통지문을 발송하여 한국의 화랑훈련(11월 2일~7일), 한미연합 92 독수리 훈련(11월 3일~9일), 팀 스피리트 훈련 등 연례적인 군사훈련을 이유로 이미 합의한 4개 공동위원회 개최를 무산시킨데 이어 서울에서 개최(12월 21일~24일)기로 되어 있던 제9차 고위급 회담도 일방적으로 취소를 선언하였다. 이어 북한은 1993년 1월 29일자 남북고위급회담 대표단 명의의 성명을 통하여 교착상태에 빠진 모든 남북당국 사이의 대화를 굳이 재개할 의사가 없다고 선언하면서 1월 25일까지 진행되어 오던 남북핵통제공동위원회 마저 거부함으로써 모든 남북 대화를 중단시켰다.

1993년 2월 출범한 김영삼 대통령은 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수 없다”며 진향적인 남북대화 의지를 밝히면서 남북정상회담 추진 의사를 보이기도 하였다. 1990년대 초 남북관계가 발전되는 기간은 그리 길게 가지 않았다. 북한은 불리한 방향으로의 세계질서 변화와 북한 자체의 경제난 등 체제위기⁵⁾를 맞이하여 미

5) 1990년대 초반 북한이 김정일의 국방위원장 추대 등 군사 분야 조치와 함께 경제투자 유치를 위한 각종 법 제도를 보완해 나가면서 ‘민족대단결론’을 부쩍 강조한 것은 사회주의권이 무너지는 급격한 대외정세 속에서 북한 주민의 충격을 통제하고 내부결속을 다지기 위한 불가피한 조치였다.

국과 남한 등 자본주의 국가들에 대하여 유화정책을 펼쳤으나 이러한 정책이 체제유지에 별로 도움이 안 된다고 판단하여 결국 핵카드를 활용한 ‘벼랑 끝 외교’를 선택하였다(김계동, 2002: 218-225). 북한은 김영삼 정부가 출범하자마자 1993년 3월 12일 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하겠다는 성명을 발표하면서 1차 핵 위기로 이어지면서 한반도에는 긴장이 급격하게 조성되었다. 이에 남한은 북한에 핵문제 해결을 위한 남북고위급회담 대표접촉을 갖자고 1993년 5월 20일 제의하였다. 북한이 통일문제 해결을 위해 쌍방 정상이 만나는 문제와 남북 사이의 현안 문제들을 협의하기 위하여 특사교환을 하자고 역제의를 하였다.⁶⁾ 1993년 10월 5일 특사교환을 위한 실무대표 접촉이 열리고 1994년 3월 19일까지 8차례나 진행되었다. 1994년 3월 19일에 열린 제8차 접촉에서 북한의 박영수 대표가 “전쟁이 일어나면 서울은 불바다가 될 것”이라는 전쟁위협 발언을 하고 일방적으로 퇴장함으로써 김영삼 정부의 첫 남북대화는 실질적인 성과는 전혀 없고 형식적인 차원에서 이루어졌다.

1994년 6월 18일 평양 방문을 마치고 서울에 온 카터(Jimmy E. Carter) 전 미국 대통령이 김영삼 대통령에게 김일성이 남북정상회담에 대해 호응 하였다는 의사를 밝혔다고 전하면서 남북정상회담 추진은 급진전되었다. 6월 28일 판문점에서 남북정상회담 개최 절차 문제 협의를 위한 부총리급 예비접촉이 이루어졌다.⁷⁾ 이후 남북정상회담 실무 절차 협의를 위한 실무대표 접촉이 1994년 7월 1일과 2일 이루어졌고 1994년 7월 25일부터 27일까지 평양에서 남북정상회

6) 1993년 5월 25일 북한 강성산 정무원총리 대남서한 참조

7) 남한은 정상회담이 서울과 평양에서 번갈아 개최해야 한다는 입장이었다. 이에 반해 북한은 교환방문이라는 상호주의 원칙을 적용할 필요가 없다고 주장하였다. 이번은 평양에서 개최하되 다음 회담은 쌍방의 정상의 뜻에 따라 정하기로 합의가 되었다. 단 한 차례의 회담으로 합의서가 만들어진 전례가 없는 경우였다.

담을 개최하기로 발표하였다. 7월 9일 북한은 김일성이 7월 8일 사망하였다고 발표했다. 이어 7월 11일 남북정상회담 예비접촉 북측 단장 김용순 명의로 “우리 측의 유고로 예정된 북남 최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 되었음을 위임에 의해 통지 한다”고 전해오므로써 남북정상회담은 무산되었다.

김일성 사망 이후 남북한 간의 대화와 협상은 거의 완전하게 중단되었다. 1994년의 정상회담은 당시 북핵 문제의 해결과 남북관계 발전에 커다란 전환점이 될 수 있었지만, 김일성의 사망과 함께 김일성 조문 파동으로 공안정국이 조성되면서 남북관계가 후퇴하는 상황을 만들었다. 이후 남북한은 제대로 된 대화와 협상이 없이 김영삼 정부 말기 까지 남북한 관계는 원점으로 되돌아가고 말았다.⁸⁾

1990년대에 남북고위급회담과 관련회담 등 총 총 101회, 국제경기 단일팀 참가를 위한 남북체육회담 23회(1989.3~1990.2 15회, 1990.9~1991.2 8회), 이산가족 방문단 및 예술 공연단 교환과 대북구호물자 전달을 위한 남북적십자회담 23회(1989.9~1990.1 10회, 1992.6~1998.3 13회), 남북특사교환을 위한 실무대표 접촉 8회(1993.10~1994.3), 김영삼 대통령과 김일성 주석 간 남북정상회담을 위한 부총리급 및 실무급 접촉 5회(1994.6~7), 대북 쌀 지원 관련 북경회담 3회(1995.6~9) 등이 진행되었다.

1990년대 들어서는 남북고위급회담이 개최되고 ‘남북기본합의서’가 합의되는 등 정부 당국 간 대화가 큰 성과를 만들어 냈고 정상회담 준비, 특사 교환 등 다양한 정부 당국의 고위급 회담이 이루어졌다. 이 시기에는 주로 정치회담이 열리면서 군사·경제·사회 등 다른 분

8) 핵위기가 고조되는 가운데 김일성이 사망하고 북한의 체제위기가 가속화되자 김영삼 정부의 안보정책은 대화를 통한 위협완화라는 정책에서 후퇴하기 시작하였다. 아울러 이 시기 김영삼 정부는 북한의 붕괴 등 ‘급변 가능성’을 대비하는 안보정책도 수립하기 시작하였다(홍용표, 2010: 26).

야 회담은 이루어지지 않았다. 1990년대 초반에 남북기본합의서 채택과 이산가족 상봉 등 정부 간 대화 협상을 통해 교류 협력사업이 전개되었고 정상회담 일보 직전까지 가는 등 활발한 대화가 진행되었다. 이후 남북대화가 지속되지 못하는 상황이 되었지만 남북고위급 회담을 통해 남북회담의 수준이 높아지는 발전을 이룬 중요한 시기였다. 반면 남북대화의 활성화에도 불구하고 회담의 결렬과 대립이 악화된 남북관계를 만들어 낼 수도 있음을 증명한 시기이기도 했다. 1994년 정상회담 합의와 불발, 그리고 회담을 통해 진행된 인도적 지원 사업에 따른 갈등은 오히려 남북관계를 악화⁹⁾시켰고, 이를 회복하는데 더욱 많은 시간과 노력이 요구되었다(강호제 외, 2009: 18).

3) 1990년대 말 이후 2007년까지 남북대화

김대중 정부 출범 초기에는 김영삼 정부 시절 남북 당국 간 대화 단절 여파로 근 2년여 동안 남북대화를 갖지 못했다.¹⁰⁾ 남북대화는 1998년 2월 김대중 정부가 들어서면서 본격적으로 전개되었다. 김대중 정부는 과거의 강압정책으로는 북한의 변화는 물론 남북관계 개선도 불가능하다고 인식하고 ‘햇볕정책’으로 상징되는 대북포용정책을 추구하였다. 과거의 정부들과 달리 보다 유연하고 민족화합 차원의 정책을 추진하였다. 즉 남북 간의 교류협력을 통해 북한의 변화와 개방을 촉진시킴으로써 급변사태 없이 북한을 연착륙 시키고자 하는 적극적인 참여정책·포용정책이라고 정의된다.

9) 1995년 6월 북한에 쌀 2000톤 지원을 위해 시아펙스호가 청진항에 입항하는 과정에서 인공기 게양사건이 발생하면서 정치 사회적으로 문제가 발생하였다.

10) 김영삼 정부는 출범 이전인 1993년 1월부터 9개월간 중단되었으며 김대중 정부는 출범 후인 1998년 4월부터 12개월, 노무현 정부는 출범 후 2004년 7월부터 9개월, 이명박 정부는 3월부터 중단되어 2009년 4월 개성공단 접촉시 까지 13개월 중단되었다(김형석, 2011: 68).

2000년 남북정상회담에 중요한 전기를 제공한 것은 2000년 3월 9일 김대중 대통령이 독일 베를린 자유대학 강연에서 ‘한반도 평화와 통일을 위한 남북 화해·협력 선언(베를린 선언)’ 발표였다. 이는 남북관계를 개선하고 북한이 정상회담에 나올 수 있게 중요한 계기를 제공하였다. 이에 따라 3월 17일부터 4월 8일까지 중국 베이징과 상하이로 오가며 한국 측의 당시 박지원 문화관광부장관과 북한 측의 조선아시아태평양위원회(약칭 ‘아태’) 송호경 부위원장간의 비공개 남북특사접촉이 이루어졌고 이 특사접촉에서 역사적인 남북정상회담 개최가 합의되었다.

그동안 남한 당국과 회담을 회피해 온 북한이 정상회담에 전격적으로 호응하게 된 이유는 여러 가지 분석이 가능하다. 첫째, 북한의 내부사정이다. 김정일의 통일 지도자로서의 면모를 과시하는 기회로 삼고 경제난을 타개하는데 실리를 취할 수 있었기 때문이었다. 둘째로 남한의 포용정책에 대한 신뢰이다. 김대중 정부 출범 이후 2년간 일관성을 지속 유지하고 있는데 인식을 달리 하였다. 대통령이 직접 정부 당국 간 협력을 통해 북한이 절실히 필요로 하는 사회간접자본 투자와 농업구조개혁을 지원할 용의를 밝힌데 대해 기대를 가지게 되었다. 셋째로 대미 관계개선의 측면이다. 남북정상회담을 통해 클린턴 대통령 임기를 끝내기 전에 미국과의 분위기를 개선시킬 수 있는 좋은 카드로 여겼다(김형기, 2010: 246-247).

김대중 정부 출범 이후 2000년 6월 정상회담 이전까지는 정경분리 원칙에 따라 민간차원의 교류가 활발하게 진행되었다. 이 시기에는 현대 정주영 회장의 소떼 방북과 금강산 관광 사업이 시작되었다. 2000년 6월 13일부터 15일까지 분단 후 처음으로 남북 최고 지도자간 정상회담을 개최하게 되었다. 2000년 정상회담은 남북관계 및 남북대화의 역사에 있어 중대한 획을 긋는 일대 전환기를 마련하였다. 이 회담에서 남북한은 통일 문제와 이산가족 문제 등 인도

적 문제를 해결하고 남북한의 경제 협력뿐만 아니라 제반 분야의 협력과 교류를 활성화할 것을 합의했고 합의사항을 실행하기 위해 당국 대화를 개최하기로 하면서 이후 장관급 회담, 국방장관회담, 군사실무회담 등 회담이 본격적으로 진행되었다.

2000년 남북정상회담 이후 활발하게 전개되었던 남북 간의 정치·군사 분야 대화는 2001년을 기점으로 점차 정체되기 시작하였다. 2001년 상반기에는 2000년 남북정상회담의 후속조치의 일환으로 당국자간의 대화가 간헐적으로 이루어졌지만 부시 행정부의 출범 이후 대북정책 재검토가 진행되고 9·11 테러가 발생하고 대북강경노선¹¹⁾이 구체화되면서 ‘악의 축’ 발언으로 이어지게 되었다. 이 시기 북한은 제5차 남북장관급 회담의 연기와 이후 금강산에서의 남북장관급 회담의 결렬, 그리고 제4차 이산가족 상봉의 일방적 연기 등으로 남북 대화는 소강국면을 맞이하면서 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다. 남한은 이를 타개하기 위해 2002년 4월 3일 임동원 특사를 파견하여 김정일 위원장을 면담하여 남북관계를 원상회복하기로 8월과 10월에 두 차례의 장관급 회담을 개최하여 남북관계가 회복의 조짐을 보였다.

2002년 10월 3일 미국 제임스 켈리 특사 방북 이후 북한이 고농축 우라늄 개발 계획을 시인하면서 촉발된 북한의 2차 핵 위기는 한반도 정세를 다시 긴장시키면서 김대중 정부 5년 동안의 햇볕정책을 통한 화해 협력에 어두운 그림자를 드리우게 되었다. 김대중 정부는 정경분리와 다양한 대화협력이라는 원칙을 일관성 있게 유지함에 따라 초기 2년간을 제외하고 남북 분단 이후 최초로 남북정상회담을 개최하는 등 남북대화에 있어 어느 시기보다도 많은 성과를 이루어 낸 것으로 평가된다.

11) 부시 행정부는 출범과 함께 북한에 대한 정책을 전면 재검토하였으며 이에 대해 ABC(Anything But Clinton) 정책이라고 불리기도 하였다(木宮正史·김은영譯, 2004: 71-77).

북한 핵문제를 둘러싼 위기가 고조되는 가운데 2003년 3월 출범한 노무현 정부는 김대중 정부의 대북포용정책의 기초를 그대로 계승하였다. 3월 취임사에서 한반도 평화증진과 남북공동 번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심 국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 전략적 구상을 밝혔다.

노무현 정부는 북한 핵문제에도 불구하고 2003년 4월 27일 평양에서 남북장관급회담을 개최한 이래 정치, 군사, 경제, 사회, 인도 분야 등 다양한 분야에서의 회담을 개최하였다.

취임 첫 해인 2003년 한 해 동안 남북대화는 4차례의 남북장관급 회담 등 총 38회 개최되었다. 또한 대화의 분야가 다양화되고 회담의 내용도 각종 남북경협사업들이 세부적이고 기술적인 문제들을 협의하는 단계로 접어들어 따라 점차 전문화 되었다. 개성-문산 간 출퇴근 회담이 진행되기도 하고 대화의 장소도 개성, 문산, 금강산, 설악산 등으로 확대되었다(황규필, 2006: 71). 2004년도에는 총 25회의 남북회담을 개최하여 19건의 합의문건을 채택하였다. 정부는 6자 회담(2.25~28)을 통하여 북핵 문제에 대한 우리 국민과 국제사회의 우려를 북한에 전달하고 태도변화를 촉구하였다. 2월과 5월에는 장관급 회담을 개최하여 남북 장성급 군사회담을 이끌어 내고 서해상 우발적 충돌방지 및 군사 분계선상 선전활동 중지방안을 합의하고 남북 간 군사적 신뢰구축을 위한 초보적 토대를 마련하였다.

2004년 하반기에는 북한이 조문 불허, 새터민 대량 입국 등의 이유로 남북 당국 간 대화가 중단되었음에도 불구하고 경제 분야 교류 협력은 원활하게 진행되었다. 경의선·동해선 도로 연결공사는 2004년 11월말 모두 완료되었고 개성공단 15개 시범단지 입주기업 중 리빙아트가 첫 제품을 생산함으로써 남북경협의 새로운 장을 열게 되었다.

제2차 정상회담은 2007년 10월 2일부터 4일까지 개최되었는데

‘2007 정상회담’에서는 6·15 공동선언 구현 및 군사적 긴장 완화와 신뢰구축, 평화체제 구축, 남북 경협 확대 발전, 사회문화 분야 교류 협력 발전, 인도적 지원사업 협력, 국제무대에서의 공동노력 등 8개 항을 합의했다. 2007 정상회담의 결과 남북장관급회담이 남북총리회담으로 격상되고 정상 선언 후속 조치 이행을 위한 남북총리회담, 남북경제협력공동위원회, 남북국방장관급회담 등이 연이어 개최되면서 회담 의제도 각 부문별로 다양화·구체화·전문화 되었다(강호제 외, 2009: 20).

10·4 선언 이후에는 남북관계는 급속한 변화를 맞이하였다. 남한의 새 정부가 출범하기 전인 2008년 2월까지 불과 4개월 기간 동안에 남북 간에는 회담과 접촉이 30회 개최되었고 합의서 형식으로 20건이 채택되었다. 10·4 선언을 이행하기 위해 체제를 갖추고 이를 한 번이라도 가동시킴으로써 향후 남북관계가 10·4 선언의 바탕위에서 발전해 나가도록 하기 위해 남북한이 일치하여 노력을 한 결과이다(김형기, 2010: 338).

2. 선행연구에 대한 고찰

1970년대 초 이래 남북한은 정식 국가 간의 관계가 아닌 대결과 협상의 대상인 특수한 관계라는 인식이 강하게 작용하여 남북한 관계를 정상화하기 위해 그동안 남북대화는 북한의 대남 협상 행태 및 전술을 분석하고 이에 대응전략을 제시하는 연구들이 다수를 이루어 왔다.

주요 연구사례로 강인덕(1990)은 ‘북한의 남북대화 전략전술 평가 및 전망’에서 북한이 대화를 투쟁의 목적으로 임하고 있다고 분석하고, 김도태와 차재훈(1995)은 ‘북한의 협상전술 특성연구-남북대화 사례를 중심으로’에서 대화를 전술차원으로 이용하고 있음을 검토하

였고 송중환(2002)의 ‘북한 협상행태의 이해’에서는 대남 전술 전략 차원에서 협상의 목적이 변하지 않고 있다고 주장한다. 또한 정은성(1993)도 협상론의 관점에서 남북대화를 분석하였다. 이승준(2003)은 1970년대에서 1990년대를 거치면서 남북대화에서 북한의 협상전략을 구성주의적 시각에서 양면게임이론을 중심으로 고찰하였다. 여영윤(2003)은 7·4 남북공동성명에서부터 6·15 공동선언까지의 남북대화를 중심으로 북한의 대남 전략과 전술의 변화를 분석하였다.

한편 남북대화의 중단과 재개의 과정을 분석한 논문들이 다수 있다. 김현경(2007)은 2000년 이후 남북대화가 진행되는 과정에서 남북대화의 중단과 지속의 원인을 국제환경 및 남북한 내부의 다양한 요인의 악순환에 기인한다고 분석하였다. 김해원(2009)은 북한의 남북대화 행태연구에서 북한이 국가이익의 영역에 따라 일방적으로 남북대화를 중단하고 재개하게 된 요인을 중심으로 광범위하게 연구하였다.

김수정(2002)은 주요 남북대화를 중심으로 남북한의 갈등과 협력 관계에 관한 연구에서 남북관계 개선에 갈등이 되는 갈등의 결정요인을 도출하고 이러한 갈등요인을 예방하기 위한 관리방안을 모색하였다.

분단 이후 최초로 남북한 당국 간에 합의한 7·4 남북공동성명의 의의를 중심으로 남북기본합의서와 비교 연구하는 논문들이 다수 있다. 김은주(2000)는 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서를 남북 지도자의 위기의식 및 정책결정 구조를 중심으로 비교 연구하였다.

이외에 주요 합의서에 대한 개별적인 연구와 비교 분석 연구도 다수 있다. 임동원(1997)은 남북기본합의서 연구에서 남북고위급 회담의 전개과정을 정리하였다. 박형준(2008)은 양면게임이론을 중심으로 남북기본합의서를 둘러싼 협상과정을 연구하였다. 배광복(2009)은 7·4 남북공동성명에서부터 남북기본합의서 까지 경로의존 이론을

적용하여 분석하였다. 박정현(2009)은 남북장관급 회담 및 정상회담 사례 비교연구에서 과거와 달리 국내정치적 요인이 회담에 영향을 미친다고 분석하였다.

지난 60년간 진행된 남북대화를 전체적으로 조망하는 연구는 그리 많지 않은 것 같다. 노중선(2000)은 남북 화해 협력과 통일을 위한 남북대화의 중요성을 강조한다. 김근식(2008)은 분단 60년의 남북대화가 제도화하기 위해서는 화해협력의 남북관계를 꾸준히 진전되어야 한다고 당위성을 주장한다. 강인덕·송중환(2004)은 ‘7·4에서 6·15까지’ 제목에서 말해주듯이 남북회담의 전개와 남북의 협상 전술을 분석하였다. 특히 박창환(2005)은 ‘한반도 평화문제와 제도화에 관한 연구’에서 1972년 남북대화의 출발부터 2000년대 초반까지의 남북대화 주요 합의문을 분석하여 한반도 평화 제도화의 가능성 모색과 합리적 대안을 제시하였다. 김형기(2010)는 ‘남북관계 변천사’에서 남북관계가 태동한 1970년대부터 2008년까지의 남북대화 진행과정을 통사적으로 정리하였다. 강호제 외(2009)는 ‘갈등과 화해의 60년’ 부제로 남북 관계론적 관점에서 나름대로 남북관계사를 고찰하였다.

본 연구는 지난 60여 년 동안에 진행된 남북대화를 역사적 제도주의 관점에서 분석하는데 주안을 두고 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 그동안 남북대화에 대한 관한 연구는 북한의 대화전략에 많은 저술이 있는 반면 남북대화를 역사적 거시적 관점에서 접근하는 연구는 전무한 것 같다. 특히 배광복(2009)이 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서를 경로의존성으로 분석한 것을 제외하고는 남북대화를 역사적 제도주의 차원에서 분석한 연구는 없는 것 같다. 본 연구는 개별적인 남북대화 분석을 시도하기 보다는 역사적 제도주의 이론을 통해 남북대화 전개과정, 특히 4개의 주요 합의서 채택과정을 연구한다는 점에서 나름대로 의의가 있을 것이다. 더구나 남북대화의 지속과 제도변화의 주요 결정요인을 분석하고 향후 남북대화의 제

도화를 위한 정책적 시사점을 모색하는 것도 의미가 있을 것이다.

제 2 절 이론적 배경 및 연구의 분석틀

1. 역사적 제도주의와 제도의 개념

신제도주의란 최근 정치·경제·사회현상을 설명하는데 있어서 ‘제도’를 중심개념으로 설정하는 학문적 흐름을 포괄적으로 일컬어 신제도주의(new institutionalism)라고 부르고 있다(하연섭, 2003: 3). 신제도주의는 사회현상을 설명하는 데에 있어서 모든 현상을 개인의 행위와 속성만으로 가지고 설명하는 것에 반발하며 사회현상을 설명하는데 있어서 제도가 개인과 ‘동등’하거나 혹은 ‘더 우월한’ 독립변수라는 것을 부각시킨다. 신제도주의 핵심인 제도는 조직을 명확히 할 뿐만 아니라 행위를 구체화하거나 구속하는 규범, 가치, 규칙, 실천과 관련 된다(김윤권, 2005 : 301).

역사적 제도주의¹²⁾의 학파는 제도변화의 형태에 관한 이론 중의 하나이다. 역사적 제도주의는 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하는 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시하는데 그 특징이 있다. 역사적 제도주의에서는 현 시점에서 존재하는 제도가 역사적 과정의 산물이라고 본다(하연섭, 2003: 56).

12) 신제도주의는 다양한 측면으로 분류되고 있다. 홀과 테일러(Hall & Taylor, 1996: 937-954)는 신제도주의를 역사적, 합리적 선택, 사회학적 신제도주의의 3가지로 분류하고 있으며, 정용덕 등(1999: 3-4)도 이와 같은 분류를 따르고 있다. 카토(Kato, 1996: 554-555)는 사회·역사적, 합리적 선택, 제한적 합리성의 신제도주의로 분류하고 있다. 피터스(Peters, 1999: 19-20)는 규범적, 합리적 선택, 역사적, 경험적, 국제적, 사회 총체적 신제도주의의 여섯 가지로 분류한다(하태수, 2001: 114).

역사적 제도주의에서 제도 개념은 매우 포괄적이고 다양하게 이해되고 있다. Ikenbery는 역사적 제도주의의 제도 개념을 세 수준에서 정리하고 있다. 첫째, 가장 좁은 의미에서 제도는 정부제도, 즉 갈등을 중재하는 행정적, 법적, 규제적 규칙을 뜻한다. 둘째, 중범위 수준의 정의는 국가 내부에서의 권력집중과 분산을 의미한다. 여기서는 국가를 구성하는 다양한 조직들의 능력과 자원에 초점이 맞춰진다. 셋째, 가장 넓은 수준에서는 국가와 사회의 관계를 규정하는 규범을 의미한다. 이는 경제와 사회에 대한 국가개입의 수준 및 정도와 그 형태를 어느 수준까지 정당하다고 인정할 것인가의 신념체계와 연관성을 갖는다(정용덕 외, 1999: 17).

김윤권(2008)은 제도를 ‘행위자에게 제약과 기회를 제공하는 장기간에 형성된 공식적·비공식적인 관계’라고 정의하면서 여기에 개인적 인식을 넘어서 정책문제와 관련하여 행위자를 지속적으로 제약하는 ‘이념’을 포함시켰다. 역사적 제도주의자들이 강조하는 맥락으로서의 제도는 공식적으로나 비공식적으로나 행위자들의 행동규칙이나 평가기준을 주면서 문제에 대한 정치·사회적 해석을 구조화하는 동시에 실행될 정책의 선택을 제한 한다(장지호, 2008; 4). 제도란 ‘사회에 적용되는 게임의 법칙(rule of game)’을 의미하며 ‘규정’과 같은 공식적인 제약은 물론 ‘전통 및 행동규칙’과 같은 비공식적 제약들이 모두 포함 된다(North, 1990: 3-4).

Peters(2005)는 제도의 가장 중요한 요인은 사회나 정치의 구조적 특징이라고 하며, 시간이 지남에 따라 안정적이며 개인을 제한하여 행태에 영향을 미치며 제도 구성원들 간에 공유된 가치와 의미를 가진다고 한다. 한편, 정용덕(1999)과 하연섭(2011)은 제도를 장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴으로 동일하게 정의하면서도 제도가 개인과 집단의 행위에 의사결정에 영향을 미치는 공식적, 비공식적 제약요인 이라고 부연설명하고 있다. 하연섭(2003)은 제도를

행위자와 거시적 구조의 가교 역할을 담당하는 중범위 수준의 제도로 파악하고 있다(김은미, 2012: 628).

하태수(2001)는 제도를 사람들이 적당하고 당연하다고 받아들이는 지속적인 가치들과 규범들 그리고 그것들을 구현하고 있는 구조들로 정의한다. 또한 김윤권(2005)은 제도를 행위자에게 제약과 기회를 제공하는 장기간에 형성된 공식적, 비공식적 관계라고 정의한다. 김태일과 김선희(2006)는 제도를 정책문제를 해결하는데 있어서 국가(정부)와 사회(국민)의 인식과 행위가 상호작용하여 구성된 구조적 틀로 정의한다.

역사적 제도주의자들은 제도를 국가와 사회의 거시적인 조직적 틀(organizational framework) 내지 개별 제도들을 전체적인 관점에서 구조화하는 상위차원의 제도적 틀(institutional framework)으로 이해하고 있기 때문에 제도와 정책을 명확하게 구분하는 경향이 있다(주성돈, 2011: 7). 제도는 정부의 정책결정 과정을 구조화함으로써 정치적 결과에 중요한 영향을 미치며 이러한 제도의 산물이 곧 정책인 것이다(구현우, 2010: 21-22). 또한 역사적 제도주의에서는 제도가 다음과 같은 역할을 수행하는 것으로 보고 있다. 첫째, 제도는 정책을 형성하고 집행하는 정부의 능력을 제약한다. 둘째, 제도는 정치 경제적 행위자들에게 기회를 제공할 뿐만 아니라 그들의 행위를 제약하는 역할까지도 수행하기 때문에 그들의 전략을 결정한다. 셋째, 제도는 정치 행위자들 간의 권력 배분에 영향을 미침으로써 궁극적으로 정책결과에 대한 행위자들의 영향력을 좌우하게 된다. 넷째, 제도는 행위자들이 그들의 이익 혹은 선호를 어떻게 정의할 것인가에 영향을 미침으로써 행위자들이 추구하는 목적을 구체화하는 역할을 담당한다(하연섭, 1999: 18).

이처럼 다양한 학자들에 의해 정의되고 있는 제도의 개념은 다음과 같이 정의될 수 있다. 첫째 제도는 규칙(rule)이다. 특히 행위나

절차에 대한 규칙이 가장 중심이 되며 그것이 공식적이든 비공식적이든 모든 것을 포괄하고 있다. 둘째 제도는 관계에 대한 정의 또는 상호작용의 기본 틀(Framework)로 행위자에게 제약과 기회를 제공한다. 셋째 제도는 관습이다. 즉 오랜 기간 동안 지속되어 사회 성원들이 널리 인정하는 질서나 풍습으로서 제도를 정의하고 있다(김은미, 2012: 44). 제도의 개념은 연구자에 따라 포괄적이고 다양하게 나타나고 있어 이론정립에 있어 일반화 또는 보편화된 적용이 쉽지 않다. 어찌 보면 역사적 제도주의라는 같은 이론적 배경을 공유하는 연구일지라도 제도의 개념을 어디까지 포함하느냐에 따라 전혀 다른 결론을 제시하게 될 우려도 상존하고 있다. 그럼에도 불구하고 역사적 제도주의에서 설명되는 제도는 제도 그 자체의 공식적 구성이나 정태적인 모습만이 아니라 정책관련자들의 상호작용을 어떻게 구성하는지에 대한 제도의 ‘관계적’ 성격이다(장지호, 2008: 4).

2. 역사적 제도주의에서 보는 제도변화의 형태

제도는 영원히 불변하지 않고 고착되는 것이 아니라 대부분의 제도는 정도의 차이가 있지만 생성, 변화, 소멸의 과정에 있는 진행형이다(김윤권, 2004: 229). 그렇다고 해서 제도변화란 완전히 다른 형태의 제도로 전환되는 것이 아니라 기존 제도를 형성하던 구성요소들이 재결합되는 과정이다(Scott, 2001: 193). 그리고 이러한 다양한 구성요소들은 각기 독립적인 논리와 기능을 가지고 있으며 상호 구성 요소들간 심각한 갈등이 충돌할 때 제도가 변한다는 것이다(하연섭, 2002: 351).

역사적 제도주의에서는 제도변화의 형태에 관해 세 가지의 시각이 발전하였다. 아래 그림에서 보듯이 가장 주목을 받아온 North의 경로 의존적 변화(path dependent change) 시각(유형 3)과 이에 비해

상대적으로 큰 주목을 받지 못한 유형 2의 Krasner의 단절적 균형 (punctuated equilibrium) 시각 및 유형 4인 Skowronek의 누더기식 변화 시각이다(하태수, 2001: 114-115).

< 표 2-1 > 제도변화의 형태

빈도 폭	지속적	단절적
급진적	유형 1	유형 2
점진적	유형 3	유형 4

* 출처 : 하태수 (2001, 115)

1) 경로의존 (path dependence)

경로의존(path dependence)이란 과거에 일어났던 일이나 사건이 앞으로의 일의 전개방향을 제약하거나 어떠한 제도가 우발적인 사건에 의해 시작된 후에 자기 강화적 사건 전개를 통해서 유지되는 것 (Mahoney, 2000: 507-548)을 말한다. 정부 프로그램이나 조직이 일단 그 경로에 들어서게 되면 초기의 정책선택에 대한 관성적 경향이 지속된다는 것이다(Krasner, 1984: 223-246). 제도란 역사와 사회의 산물로서 쉽게 변하거나 이식될 수 없는 것이므로 인위적인 청사진을 갖고 위로부터 기존의 제도와 조직을 급격히 변화시키는 것은 불가능하다는 가정에서 출발 한다(Stark, 1992: 1-2).

개인과 제도는 끊임없이 상호 영향을 미친다, 개인들은 제도를 만들어 내고 만들어진 제도는 개인들의 행위에 영향을 미친다. 개인들은 일상생활 속에서 이러한 제도적 규칙과 규범들을 따르고 반복함으로써 사회는 안정되고 예측 가능해 진다(March et al, 1989: 160).

이러한 제도의 규칙과 반복은 결과적으로 제도의 경로 의존성을 심화시킬 수밖에 없다. 결과적으로 이전에 발생했던 제도의 규칙과 규범들이 이후에 만들어진 규칙과 규범들에 영향을 미침으로써 제도 변화에 일정한 패턴을 만들어 가는 것이다(Pierson, 2000: 251-252). 시대환경의 흐름 속에서 제도가 일단 형성되어 제도의 변화가 경로 의존적 패턴을 형성하면, 그 기저의 환경조건이 비록 달라진다 해도 그 제도는 잘 변화되지 않고 그대로 지속되는 경향이 있다는 것이다. 경로가 선택되면 과거에 배제된 대안이 더 능률적이라고 할지라도 채택된 경로가 계속 유지된다. ‘수확체증(increasing return)과’ 무시 못할 수준의 거래비용들이 존재하는 불완전한 시장’ 두 가지가 제도적 변화경로를 형성 한다(North, 1990: 95). 사회현상이 특정경로를 선택한 이후 다른 경로로 전환하려면 비용이 발생되며 (Greener, 2005: 62) 시간이 지날수록 그 비용은 커지기 때문에 그 경로부터의 이탈은 점차 어려워진다는 것이다. 이같은 사실은 자기 강화 과정(self-reinforcing process) 혹은 긍정적 환류 과정(positive feedback process)이라고 불리는 수확체증(increasing returns)의 법칙으로도 설명되어진다(하연섭, 2003: 169-170). 한마디로 경로의존성은 한 번 경로가 정해지면 그 방향을 강화하는 수확체증 메커니즘에서 발생된다는 것이다¹³⁾(North, 1990: 112).

경로 의존성은 제도와 정책의 효율성 보다는 지속성을 더 중시하는 것이다. 특히 Arthur는 제도의 자기 강화성을 설명하면서 선순환(Positive Feedbacks)을 경로 의존성의 원인이 된다고 하였다(Arthur, 1994: 112).

Mahoney(2001)는 경로의존성 개념을 정리할 때 <그림 2-1>과 같이 5가지 특징들의 조합으로 이루진다고 주장한다. 먼저 초기조건

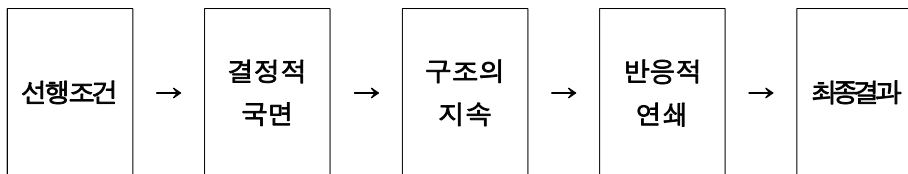
13) 19세기 말과 20세기 초 라틴아메리카 국가들은 스페인과 포르투갈로부터 독립하였음에도 불구하고 인접국인 미국의 종주국인 영국식 제도를 도입하기 보다는 스페인·포르투갈의 중앙 집권적 관료체제가 지속되었다.

(antecedent conditions)은 선행조건으로 불리기도 하는데, 결정적(junctures) 이전에 발생하는 역사적 요인들을 말한다. ‘초기의 조건들이 영향을 준다’라는 것은 초기 조건들이 경로 의존에 의한 사건들의 최종 결과에 영향을 주는 것을 말한다. Somers는 이 초기 조건이 중요한 역할을 한다고 본다(Mahoney & Schensul, 2006: 459). 둘째, 결정적 국면으로 여러 대안들 중에서 결정적인 옵션(particular option)이 선택되는 시기를 말한다. 이러한 결정적 국면은 미래에 발생하는 여러 가능성 있는 성과(possible future outcomes)를 만들어 낸다(Mahoney & Schensul, 2006: 460). 결정적 국면이 한 번 선택되면 다른 여러 대안들이 존재하더라도 처음으로 돌아가기가 어렵기 때문에 매우 중요하다. 셋째, 구조의 지속이다. 제도 또는 구조의 패턴이 생산, 재생산되는 것을 말한다. 이는 역사적 고착(historical lock-in)과 자기 재생산적 연쇄(self-reproducing sequences)이다. 역사적 고착은 어떤 사건이 결정적 국면을 통과하여 어떤 경로에 들어서게 되면 그 경로를 벗어나지 못하고 진행된다는 것이다. 종속 이론가들이 주장하는 어떤 제3세계 국가가 자본주의적 발전의 길로 들어서게 되면 ‘저발전의 발전’에서 벗어나지 못한다는 논리이다(Mahony & Schensul, 2006: 464). 자기 재생산적 연쇄는 주어진 성과가 일정 시간이 지나면서 안정적으로 지속되는 현상을 말한다. 앞에서 언급한 수확체증 현상이 대표적인 사례에 해당한다(Mahoney & Schensul, 2006: 465-467). 넷째, 반응적 연쇄(reaction sequences)는 자기 재생산 강화와 대칭되는 현상이다. 사건 A는 사건 B → C → D...로 연쇄적으로 일어나 사건 Z에 도달한다는 것이다(Mahoney & Schensul, 2006: 467). 이것의 실례로 증기 엔진(steam power)의 개발이 산업혁명으로 발전하는 과정을 설명한 경로의존의 대표적 사례의 하나인 골드스톤의 연구를 예시로 설명하고 있다(Goldstone, 1998: 843). Thomas Newcomen이라는 사람이 증기엔진을 발명할

당시 이것이 산업혁명으로 발전할 것으로 전혀 생각하지 못했으나, 이 조그마한 사건이 산업혁명이라는 큰 사건의 경로를 이해하게 되었다(Goldstone, 1998: 273-275).

그런데 반응적 연쇄(reactive sequence)는 산업혁명을 발전시킨 증기 엔진의 경우와 같이 발전적인 반응만 일어나는 것이 아니라 초기에 생산된 제도와 구조에 저항하는 독자적인 인과적 사건이 발생하기도 한다. 따라서 반응적 연쇄는 결정적 국면으로 생성된 제도와 구조에 저항하는 행위자의 반발(backlash)과 이를 지지하는 행위자의 대항(counterresponse)이 존재하는 특징을 가지고 있다. 이러한 갈등은 결국 보다 안정적인 최종 결과로 귀결된다(Collier and Collier, 1991: 29-31). 경로의존성은 제도의 지속성을 설명하는 주요 개념으로 활용된다.

<그림 2-1> 경로의존 구조



* 출처: J. Mahoney (2001: 5)

2) 단절적 균형(punctuated equilibrium)

제도는 국내 국제적 환경에 신속하고 유동적으로 대응하지 못하는 데, 그 과정에서 제도 내부적 또는 외부적인 위기가 발생하는 경우 제도의 저항을 촉진시키며, 제도가 변화압력을 견딜 수 없을 정도의 상황이 되면 기존 제도는 붕괴되고 새로운 제도가 구제도를 급속하게 대체하게 된다. 새로운 제도는 기존 제도와는 완전히 달라 제도

의 연속성을 찾아보기 힘든데, 이런 변화를 단절적 균형(punctuated equilibrium)이라 한다(Krasner, 1984: 242-243).

단절적 균형이론은 안정적으로 유지되던 제도가 전쟁이나 공황과 같은 외생적인 사건에 의해 촉발된 결정적 전환점에 이르러서는 기존의 경로에서 벗어나 급격하게 변할 수 있다는 것을 상정한 이론이다(구현우, 2009: 23).

따라서 제도가 점진적으로 변화를 하는 것이 아니라 경제적 정치적 위기 등으로 발생하는 역사적 전환점(historical junctures)이라는 외부충격에 매우 급격하게 변화한다는 것이다. 또한 단절된 균형은 외부의 충격에 대해 제도는 빠르고 유연하게 적응하게 되므로 다른 외부충격이 오기 전까지 균형상태를 유지한다고 설명하고 있다. 중대한 전환점이 되는 계기를 외부충격으로 보기 때문에 역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점에 주목한다(Ikenbery, 1988: 219-243).

이러한 제도변화의 결정요인은 위기, 외부적 압력, 정권변동 등을 주된 요인으로 꼽을 수 있다. 첫째, 경제적 위기와 전쟁과 같은 위기 상황이 제도의 불연속적인 변화에 영향을 준다. 위기는 내부적으로 형성될 수도 있고 외부적으로 발생할 수 있다. 내부적 위기는 사회 내부의 역동적 변화에 의해 촉진되며 외부적 위기는 국제체계로부터의 위협에 의해 발생하는 경우이다(Skocpol, 1979: 31). 위기 시에 제도는 통상적인 기존의 형태를 유지하는 것이 아니라 새로운 게임의 규칙을 설정하게 된다. 위기에 직면한 국가는 새로운 제도를 도입하여 환경과의 불일치를 시정하고자 노력한다. 시간이 흘러 안정되면 새로운 제도는 다시 지속되고 고착화된다. 체제나 제도에 대한 도전으로서의 위기와 이에 대한 응전으로서 정책대응은 발전의 전환을 가져오고 이때 정치엘리트가 내리는 정치적, 정책적 선택은 제도 및 체제변화의 성패를 가름한다(방민석 외, 2003: 6).

둘째, 외부적 압력은 국가 간의 권력관계나 국제기구의 정치적 힘과 압력 및 이데올로기적 영향력을 모두 포함한다. 예를 들면, 발전도상국가는 외국원조의 축소 등을 빌미로 세계적인 흐름이나 선진국의 제도와 정책을 받아들이도록 압력을 받는 경우가 많다(김시윤, 1997: 337). 또한 신자유주의적 이데올로기가 세계적인 흐름으로 자리하면서 대부분의 나라의 정책 기조나 내용이 변화되는 모습을 볼 수 있다(정용덕, 1999: 241). 이처럼 이데올로기 변화 등 외부 환경과 영향력 관계는 각 국가의 제도 변화를 촉진하는 중요한 요인이 될 수 있다.

셋째, 위기와 같은 급박한 상황은 아니지만 정권교체기는 제도변화가 빈번하게 이루어지는 시기이다. 제도 변화에서 권력관계에 대한 분석은 매우 중요하다. 선거라는 합법적인 제도를 통해 정권을 획득한 권력자들은 새로운 국가제도와 정책망을 새로이 설립할 수 있는 정당성을 부여받게 된다. 이 시기가 되면 새로이 권력을 잡은 국가 엘리트에 대한 국민의 기대는 높고, 반대파도 어느 정도 호의를 갖고 있기 때문에 제도의 구조적 변화와 개혁을 시도할 수 있는 적기가 된다(Pfiffner, 1996: 3). 특히, 제도변화를 분석할 때에 정권 교체는 중요한 변수가 될 수 있다

특히 단절적 제도변화가 자동적으로 급진적으로 이어지는 것은 아니다. 급진적 제도변화가 일어나기 위해서는 새로운 제도들을 옹호하는 권력자 혹은 전문가들이 사전에 철저한 준비를 하고 있어야 한다. 여러 대안들 중에서 하나가 주된 제도로 부상하기 위해서는 그것을 옹호하는 사람들의 철저한 준비가 필요하다¹⁴⁾(하태수, 2001: 118).

14) 단절적 균형의 대표적 사례로 1970년대 영국 대처정권의 기존 제도들이 사회경제 문제를 해결하는데 한계가 있다고 판단하고 케인즈주의를 포기하고 화폐주의를 채택하였다. 대처는 1979년 총선에서 승리하자마자 3년 만에 경제정책의 패러다임을 화폐주의로 전격 변경하였다.

3) 누더기식 변화(patchwork)

Krasner는 제도변화가 짧은 순간에 급진적으로 일어난다고 주장하였지만 Skowronek(1982)은 이와 달리 새로운 제도는 정치적 투쟁과 타협을 통해서 기존의 제도와는 질적으로 다른 점진적이면서 단절적인 제도 변화가 이루어진다고 강조하였다(하태수, 2001: 124-125 재인용). Skowronek은 이를 누더기식 변화(patchwork)로 규정한다.

Skowronek는 1877년부터 1900년 사이에 미국의 국가제도 변화는 개혁세력과 기득권자 사이에서 중구난방식의 누더기(patchwork)식으로 진행되었으나 1900년 이후에는 다소 안정적으로 제도변화가 이루어져 중앙정부가 강화되었다고 한다(김은미, 2012: 56 재인용). 하태수(2001)는 한국의 IMF 이후 재벌 거버넌스 개혁은 누더기식의 변화 형태를 보였다고 한다. 구체적으로 기존 제도 하에서 권력자원을 축적한 재벌들은 급진적인 제도변화에 반발하여 변화의 폭을 감소시키고 변화속도도 지연시켰다. 그 결과 재벌 거버넌스 개혁은 Skowronek의 누더기라는 용어에 가까운 개혁 상황에 이르렀다고 한다(김은미, 2012: 56 재인용).

3. 연구의 분석틀

역사적 제도주의는 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하는 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시한다. 지난 60여 년 동안 남북한은 당국 간 대화의 전개와 중단, 재개를 반복함에 따라 남북관계를 제도로서 제약하면서 한 단계 발전하기도 하고 후퇴하기도 하였다.

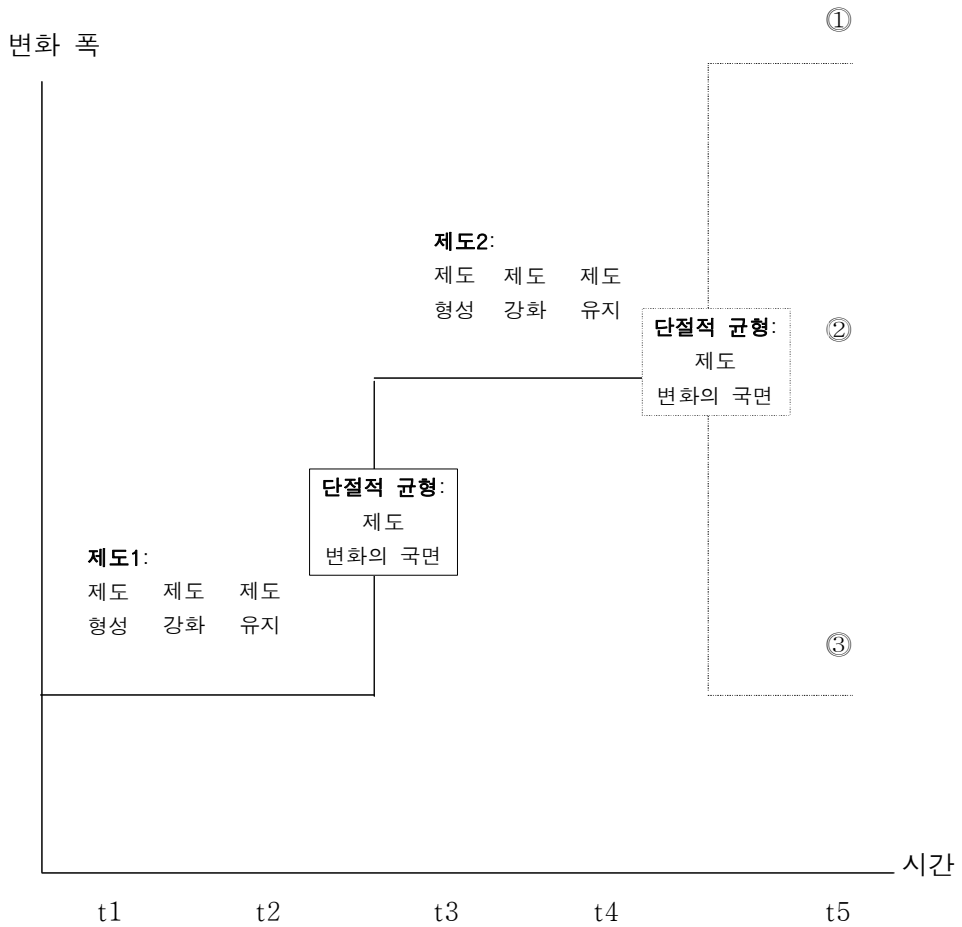
남북대화는 냉전 또는 탈냉전의 시기에 정권별 또는 시기별로 지속되기도 하면서 특히 진보정권이라 불리는 김대중 정부 출범으로

대북 포용정책을 추진하면서 남북대화를 적극 전개함에 따라 기존의 대결적이고 체제 경쟁적인 남북대화와는 전혀 다른 남북 화해 협력을 위한 대화라는 새로운 차원의 제도를 만들어 내었다. 이러한 점에서 남북대화는 지속과 함께 짧은 기간 내에 급격한 변화의 과정을 겪는 복합적인 양상으로 진행되어 왔다.

역사적 제도주의를 적용한 연구는 크게 세 가지 범주로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 국가마다 다른 정책차이를 제도적 특성을 통해 비교·분석하는 연구이다. 둘째, 제도의 변화 혹은 변화과정에 대한 연구이다. 세 번째는 제도의 지속성 또는 변화에 대한 것으로 특히 경로의존적으로 유지되는 제도에 대한 연구이다(김은미, 2012: 56-57). 이러한 점에서 남북 대화의 변화과정은 역사적 제도주의에서 주요 설명변수로 활용하고 있는 경로의존성과 단절적 균형 개념에 의해 잘 설명된다.

앞에서 제기한 3가지의 문제의식에 답하기 위해 <그림 2-2 > 연구의 분석틀에서 보는 바와 같이 경로의존성과 단절적 균형의 이론을 주요 함의서가 채택되는 남북대화 전개과정에 적용하고자 한다. 남북대화의 변화를 시기별로 분석해 보면 어느 경우에는 경로의존성에 의하여 지속되어온 남북대화가 갑자기 바뀌게 되는데 이는 환경적 요인에 의해 변화의 요구가 발생하게 되고 이에 ‘단절적 균형’ 상태가 일어나게 된다. 그리고 ‘균형’의 시기에는 다시 경로의존성이 발생한다. 이러한 점에서 제도의 지속과 변화를 동시에 설명하기 위해 경로의존성과 단절적 균형 개념을 복합적으로 남북대화 변화에 적용 연구하고자 한다.

<그림 2-2> 연구의 분석틀



첫째, 경로의존성의 ‘제도 1’은 대화와 대결이 공존하는 남북관계를 제약한 7·4 남북공동성명에 적용하였다. 70년대 말 국내외 정세 변화 등의 선행조건에 이어 7·4 남북공동성명의 채택이라는 결정적 국면(critical junctures)을 거치면서 새로운 제도형성이 이루어지고 그 이후 적십자 회담 등 구조의 지속과 고향 방문단 교환·당국 간 비밀 접촉 등 반응적 연쇄가 이루어지면서 제도강화가 조성되면서 남북 기본합의서 채택이라는 최종결과를 산출함으로써 제도유지가 지속

되었다. 역사적 제도적 관점에서 접근했을 때 남북대화는 정권별로 시기별로 중단과 재개를 반복하고 있지만 역사적 맥락에서 지속성을 띄고 있다는 점이다.

이에 반해, ‘제도 2’는 1990년대 중반까지 중단이 지속되었던 남북대화가 1990년대 말 급격한 변화의 국면을 맞게 된다. 중단되었던 남북대화는 남북의 국내 정세 및 국제 정세 변화 요인에 힘입어 본격적인 남북 화해 협력의 시대를 열었다. 정경분리 원칙에 입각한 대북 포용정책을 통해 새로운 차원의 제도로써 6·15 남북공동선언의 제도형성이 이루어진다. 2000년 남북 정상회담 이후 각 분야의 다양한 후속회담을 통해 남북 화해 협력이 더욱 확대되는 제도강화의 단계를 거쳐서 2007년 2차 정상회담이 이루어지고 10·4 선언 채택이라는 최종결과가 탄생하면서 제도유지가 달성된다.

이와 같이 7·4 남북공동성명 등 4개의 주요 합의서 채택 과정을 ‘제도 1, 2’로 구분하여 역사적 맥락에서 남북대화의 경로의존성을 Mahoney의 5가지 특징에 의거하여 분석하고자 한다. 선행조건(antecedent conditions)과 결정적 국면(critical junctures)은 제도형성으로 구분하고 구조의 지속과 반응적 연쇄 과정을 제도강화로 분류하고 마지막으로 최종결과로서 제도유지로 구분하여 검토한다.

둘째, ‘제도 1’이 90년대 말부터 단절적인 급격한 변화 과정을 거쳐 ‘제도 2’가 형성된 이후 다시 지속되는 제도변화의 양태를 고찰하고자 한다. 제도가 일정 경로를 거치면서 진화되다가 더 이상 그 경로가 지속되지 못하는 임계점에 도달하게 되면 제도의 변화가 발생하게 된다. 그러한 임계점에서 제도변화를 촉발시키는 요인을 위기요인, 정권교체, 외부적 압력으로 구분하고 ‘제도 1’인 7·4 남북공동성명이 남북기본합의서를 채택한 이후 90년대 말 이후 ‘제도 2’인 6·15 공동선언 채택으로 급격하게 변화되는 국면에서 작용했던 가장 중요한 제도변화의 결정요인이 무엇이었나를 밝히고 그 내용을 분석

하고자 한다. 셋째, 남북대화의 전개과정에서의 경로의존성과 제도 변화의 결정요인의 분석을 통해 나온 결과를 토대로 앞으로 남북대화의 제도화를 위한 정책과제는 어떠한 것인지에 대한 정책적 함의를 밝히고자 한다.

본 연구에 적용한 경로의존성과 단절적 균형 이론을 중심으로 역사적 제도주의 접근 방법은 2007년 이전 까지 진행한 남북대화 중 4개의 주요 합의서에만 적용함으로써 연구의 적실성을 충분히 입증하는데 다소 한계가 있음을 밝힌다. 이는 이명박 정부 이후 남북 최고위 당국 간 차원의 합의서나 선언이 없기 때문에 이후 제도의 지속과 변화를 검토하는 것이 불가능하다.

그러나 <그림 2-2>에서 보는 바와 같이 2013년 출범한 박근혜 정부의 남북대화는 단절적 균형 결정요인에 따라 ‘제도 1·2’와 다른 ‘새로운 차원의 단절적 균형’을 겪을 것으로 보인다. ①·②·③ 중에서 어느 방향이 될지 단정하기는 쉽지 않지만 현재의 국내외 환경과 박근혜 대통령의 트레이드 마크인 ‘신뢰와 원칙’을 중시하는 정책의지를 볼 때 ①의 가능성은 그리 커 보이지 않는다. 이러한 점을 고려하여 2013년 국내 및 국제 환경을 바탕으로 박근혜 정부의 남북대화의 변화방향을 단절적 균형 차원에서 조망해 보고자 한다.

제 3 장 7·4 남북공동성명과 91년 남북기본합의서

제 1 절 제도형성 : 7·4 남북공동성명의 채택

1. 성립 배경

1) 국제적 환경 요인

1960년대 말 이후 동북아 국제정치 질서의 변화는 1969년 1월 출범한 닉슨 행정부가 국내외적 요인에 의해서 새로운 외교정책을 모색하는데서 시작되었다. 닉슨 대통령은 1969년 7월 25일 괌(Guam)에서 해외 주둔 미군의 단계적 철수, 동맹국의 자주국방노력 강화와 미국의 지원을 주요 내용으로 하는 소위 「닉슨 독트린」을 발표하였다.¹⁵⁾

미국은 1960년대 말부터 소련과의 핵 확산을 방지하고 냉전 속 평화공존을 지향하기 위해 세계적 데탕트를 추진하면서 동아시아 전략을 전반적으로 재조정하기 시작하였다. 미국은 소련과의 데탕트를 추진해 나가면서 동시에 중국과의 관계도 급속히 진전 되었다. 1971년 평풍외교와 같은 해 7월 키신저 미 국무장관이 직접 중국을 방문, 상하이 공동 코뮤니케를 발표하는 등 미·중 관계는 현실화 되었다. 또한 중국이 유엔에 가입하고 일본이 중국과 관계개선에 적극 나서게 되었다.¹⁶⁾ 이와 같이 동북아 둘러싼 국제정치 질서는 닉슨

15) 닉슨 독트린은 닉슨이 1969년 7월 26일부터 8월 3일까지 필리핀, 인도네시아, 태국, 인도, 파키스탄, 루마니아를 방문하는 길에 괌에서 기자회견 형식으로 언급된 것이다.

독트린을 거치면서 미국과 중국이 관계개선을 도모하고 중국과 일본과의 관계가 정상화됨으로써 새로운 안보 협력체제가 형성되었다.

미·소 데탕트와 미·중 관계개선은 한반도의 냉전구조에 영향을 미쳤다. 강대국의 대한반도 정책은 현상의 인정과 긴장의 완화라는 방향으로 흐르게 되었으며 이 목적을 달성하기 위해 서울과 평양에게 남북대화를 시작하도록 강력히 요구하였던 것이다(김은주, 2000: 18). 무엇보다도 미국은 한반도와 동아시아 질서의 안정화를 추구하고 긴장재발을 방지하는 것이 목표였으며 따라서 남북한이 서로의 존재를 인정하고 대화를 통해서 문제를 해결할 것을 희망하고 또 적극적으로 설득하였는데, 이 점에서는 중국의 입장과의 일치하였다(김형기, 2010: 60).

닉슨 독트린이 한반도 안보상황에 가장 큰 영향을 끼친 요인은 동북아 지역에 대한 미국의 군사 전략 개입 축소 차원에서 주한미군 철수문제였다. 닉슨 행정부는 1970년 3월 주한미군 2개 사단 중 하나를 철수할 것을 지시함에 따라 1971년 3월 27일 6만 6천여 주한미군 가운데 7사단 2만 2천여 명의 주한미군 감축이 실현되었다. 또한 미국 측에서 동아시아에서의 세력균형과 데탕트를 위해 닉슨 행정부는 지속적으로 한국 정부에 보다 유연한 대공산권 외교와 남북관계의 개선을 촉구하였다(김지형, 2008: 50). 이에 박정희 대통령은 전 세계의 데탕트와 미국의 주한미군 철수로 인해 국가안보 우려를 해소하기 위해 남북대화에 나서게 되었다.

1970년대에 들어서 일어난 일련의 미·소, 미·중, 일·중 화해는 기존의 냉전구조를 근본적으로 흔들여 놓았다. 이와 같은 국제질서의 변화는 한반도에도 그 효과가 파급되었고 이는 곧 남북관계에 반영되었다. 동북아 4강은 한반도의 평화와 안정이 동북아 전체의 평화와

16) 중국은 1971년 10월 25일에 유엔에 가입하였고, 1972년 9월 29일 일본과 국교수립 공동성명을 발표하였다.

안정에 필수적이라는 공통된 인식하에 남북 간의 대화를 통한 한반도에서의 긴장완화를 모색하였다. 남북한은 새로운 국제질서 하에서 이 나라들의 권유 내지는 압력 하에 대화를 추진하게 되었다(최진욱, 2005: 211).

2) 남한 내부 요인

박정희 정부는 1960년대 말에 이르러 경제면에서 어느 정도 자립 경제의 기틀을 마련하였지만 사회적으로는 혼란과 위기에 직면하고 있었다. 그동안 경제발전 과정에서 억눌려 왔던 정치·사회 집단 및 학생들의 요구와 저항이 폭발적으로 늘어나는 가운데 1969년 10월 3선 개헌을 둘러싼 정치적 갈등과 혼란이 확산되고 있었다. 김대중, 김영삼, 이철승 등이 이끄는 야당(신민당)이 민주화 투쟁을 본격적으로 전개하면서 박정희 정권의 장기집권을 공격하고 남북교류를 주장하고 나서자 1971년 대통령 선거에 대비하여 통일문제 논의에서 주도권을 확보하고자 하였다(강인덕·송종환, 2004: 77).

1970년대 전까지는 경제성장이라는 단일의 국가목표로도 어느 정도의 정통성을 확보할 수 있었지만 1970년대에 들어서면서 취약해진 정권존립 명분을 경제성장 이외에 남북대화에서 국가안보의 논리로 확보하려 했던 것이다(차인석, 1976: 223).

1~2차 경제개발 5개년 계획(1962~1971)을 거치면서 괄목할 만한 경제성장을 이룩하였다. 특히 1969년 시점에서 북한의 과도한 군비 확장으로 경제침체 지속과 대조적으로 남한이 경제력 면에서 북한을 실질적으로 앞지르기 시작하면서 남북 대화를 수행할 수 있는 상당한 자신감을 갖게 되었다.

특히 남북대화의 대내적 환경으로서 군사적 역량은 매우 중요한 의미를 갖는다. 결국 1970년대의 남북대화가 시작되기 직전의 한반

도에 있어서 군사적인 상황은 육군에서는 남한이 우세하지만 공군 면에서는 북한이 우세하여 전체적으로 균형적인 상태에 있었던 것으로 나타나고 있다. 이러한 남북한 간의 자체 군사력 균형은 어느 쪽이든지 외부세력의 지원이 없이는 전면적으로 공격할 수 있다는 확신을 갖게 하지는 못했으며 국제정세의 변화라는 요인과 함께 남북대화가 성립되게 한 동기로 작용했다는 주장이 있다(Clough, 1976: 14).

박정희 정권은 ‘선 건설 후 통일론’ 원칙에 따라 내부 역량 배양에 우선적으로 정책을 추진해 왔다. 대외적으로 닉슨 독트린을 계기로 국제관계가 데탕트 시대로 전환되고 1969년 기점으로 경제력에서도 북한에 우위에 놓이게 되면서 대내적으로도 야당세력의 정치 공세에 적극 대응하기 위해서라도 남북관계를 대결구조에서 대화구조로 바꾸어야 할 상황에 직면하게 되었다. 더구나 1969년 3월 1일 정부 부처 내에 국토통일원을 설치하면서 이전까지 금기시되어 왔던 남북관계와 통일문제를 본격적으로 논의하게 되었다. 박정희 대통령은 이러한 상황에 바탕을 두고 1970년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 ‘평화통일 구상’을 선언한다. 이 선언은 기존의 대결구도에서 대화를 선언하는 공식 개시라고 할 수 있다. ‘평화통일 구상’ 선언은 남북한이 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 분단으로 비롯된 이질화를 단계적으로 해소하고 통일여건을 조성해 나가자고 강조함으로써 분단 당사간의 대화의 물꼬를 터는 계기를 제시하였다.

3) 북한 내부 요인

북한은 1970년 8월 15일 박정희 대통령의 ‘평화통일구상’ 선언에 대해 처음에는 호의적인 반응을 보이지 않았다. 북한은 로동신문(1970.8.22)을 통해 남한의 제의를 전면 거부하였다. 또한 1970년 11

월 2일 조선노동당 제5차 당 대회에서 김일성은 ‘8·15 선언’을 “허위와 기만에 찬 정치적 모략선전”이라고 비난하면서 남북대화에 대한 거부 의사를 분명히 하였다(김일성, 1983: 314). 박정희 대통령은 1971년 1월 11일 연두기자회견에서도 ‘8·15 선언’의 유효성을 강조하고 대북관계에 대한 자신감을 보여주었다. 북한의 남북대화 거부 입장에 변화가 온 것은 김일성이 현 정부와 협상할 용의가 있음을 밝히고 난 이후였다. 1971년 8월 6일 김일성은 캄보디아 시아누크의 평양방문 환영 군중대회에서 연설을 통해 ‘남과 북의 접촉과 대화 용의’를 본격적으로 표명하였다.

김일성은 연설을 통해 “남조선의 위정자들이 우리의 8개 항목 평화 통일방안¹⁷⁾을 접수하는가 안하는가 하는 것은 딴 문제로 치더라도 그들이 참말로 나라의 통일을 바란다면 무엇 때문에 남북이 접촉하고 협상하는 것을 두려워하겠는가” 라면서, “남조선의 민주공화당을 포함한 모든 정당·사회단체 및 개별적 인사들과 아무 때나 접촉할 용의가 있다”(로동신문, 1971.8.7)고 말하였다.

북한이 남북대화 의지를 적극적으로 표명한 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째는 세계적 데탕트 분위기를 활용하여 주한미군의 철수를 실현시키기 위해 남북대화가 필요했다는 점이다(이창현, 1991: 31). 미국이 아시아에서 미군을 철수시키고 있는 전략을 촉진시킬 명분으로 활용하기 위해 북한은 남북대화를 선택하였다.

둘째는 북한의 경제적 어려움을 극복하기 위해 남북대화에 임했다.

17) 1971년 4월 12일 최고인민회의 제4기 제5차 회의에서 조선노동당 외교부장 허담은 8개항의 통일방안을 발표하였다. 그 내용은 주한미군 철수, 각각 10만 또는 그 이하로 감군, 한미상호방위조약과 한일조약 등 폐기, 자유총선에 의한 통일정부 수립, 남북전역에서 정치활동 자유보장과 정치범 석방, 과도적 조치로서 연방제 실시 또는 최고민족위원회 조직, 광범위한 남북교류 실현, 남북정치협상회의 개최 등이다(로동신문, 1971.4.1).

국가예산 지출액의 30%선을 상회하는 국방비를 줄이기 위해서 남북 대화를 통해 ‘군사문제를 우선 해결’하여 주한미군을 철수시키고 그에 따라 군사비를 동결하여 남는 재원을 경제부문에 투입하겠다는 의도였다.¹⁸⁾ 셋째, 1971년 5월 남한의 대통령 선거를 둘러싸고 통일 문제가 하나의 정치쟁점으로 부각되도록 ‘통일전선전술’ 차원에서 시도한 측면이 있다.

1970년대 초 미국과 중국 등 주변국들이 남북 간의 접촉과 대화를 기대하였으며 남북한 역시 당시 내부 정치적 요인에 따라 대화를 시작할 명분을 만들어 나가기 시작하였다.

2. 7.4 남북공동성명 합의 과정

1) 남북 당국 간 비밀접촉 및 회담

7.4 남북공동성명을 위한 접촉은 1971년 11월 19일 제9차 남북적십자 예비회담에서 우리 측이 제의하여 그 다음날 이루어진 별도의 남북 실무자간¹⁹⁾ 비밀접촉을 통해 시작되었다(국토통일원, 1988: 56). 남한에서 북한에 적십자 예비회담과는 별도로 비밀실무자 접촉을 제의한 이유는 세 가지로 볼 수 있다.

첫째, 남한은 적십자회담을 정치회담으로 변질시키려는 북한 측의 의도를 좌절시키고 적십자회담을 순수한 적십자회담으로서의 국한

18) 북한은 남북대화 시작 이후 국가예산지출액에 대한 국방비 지출액의 구성비를 1971년에는 30%, 1972년에는 17%, 1973년에는 15%로 낮아진 것으로 발표하였다(남북조절위원회, 1978: 210)

19) 이 실무자들은 적십자회담 예비접촉 대표로 나온 남한의 정홍진 중앙정보부 회담운영부장(대외직명: 한적 회담사무국 회담운영부장)과 김덕현 북한 노동당 중앙위 조직담당 책임지도원(대외직명: 북적 중앙위 보도부장)이다. 이 두 사람은 대한민국의 이후락 중앙정보부장과 북한 노동당 김영주 조직지도부장의 신임장을 지참하고 있었다.

된 임무에 입각하여 진전되도록 하기 위하여 남북한 간에 별개의 정치적 대화통로가 마련됨으로써 정치성을 띤 문제들이 적십자회담 예비회담에서 토의되지 않도록 할 필요성이 제기되었다(국토통일원, 1982: 84).

둘째, 남한은 1970년 8월 15일 “남북한 간의 과도적인 평화공존관계의 정립과 이를 바탕으로 한 남북한 간의 선의의 체제경쟁”을 내외에 밝힌 ‘8·15 평화통일구상’선언을 구현하기 위하여 남북한 간에 정치적 분야의 대화 통로를 마련하고 이 대화를 통하여 새로운 한반도 평화정책 추진의 계기를 포착할 필요가 있었다(국토통일원, 1982: 84-85).

셋째, 닉슨 미 행정부의 남북대화 종용과 압력에서 그 동기를 찾을 수 있다. 1969년 닉슨독트린을 전후한 시점에서 미국의 대한정책 관계자들로부터 한반도 긴장완화와 남북대화를 요구받던 박정희 정권은 1971년 10월 키신저 미 국무장관이 두 번째 중국방문을 마치고 11월 1일 김일성이 베이징을 방문하여 주은래 수상과 미중관계의 변화를 상의하였다는 사실이 확인되자 대세에 순응하기로 결심하고 11월 19일 정홍진으로 하여금 김덕현과의 정치적 목적의 비밀접촉을 제의케 하였다는 것이다(강인덕·송종환, 2004: 151).

정홍진·김덕현 두 실무자 간의 판문점 비밀접촉은 1971년 11월 20일부터 1972년 3월 22일까지 11차례에 걸쳐 계속되었다. 이 비밀접촉에서 남북한의 양측 대표는 정치적 대화를 하기 위하여 이후락·김영주 간의 회담을 개최하는데 합의하였다. 박정희 대통령으로부터 남북 간 정치적 대화 추진업무를 부여받은 이후락 부장은 정홍진 대표를 통하여 그의 북한 측 상대자로 김일성의 실제(實第)이며 북한 노동당 조직지도부장의 직책을 가지고 있어 실권자로 간주되었던 김영주를 지명하였고 북한 측은 이에 동의하였다. 한국 측은 이후락·김영주 회담 장소로 제네바나 파리 등 제3국의 도시를 제의하

였으나 북한 측은 이 부장의 선 평양방문을 고집함에 따라 이후락·김영주 부장이 평양·서울을 교환 방문하되 이 부장이 먼저 평양을 방문하기로 합의하였다(국토통일원, 1982: 85).

이후락의 평양방문에 앞서 양측의 실무자인 남한 측의 정홍진은 1972년 3월 28일부터 31일까지 평양을, 북한 측의 김덕현은 4월 19일부터 21일까지 서울을 각각 단독으로 비밀리에 교환방문하여 이후락과 김영주의 평양과 서울 교환 방문을 위한 여러 가지 사전 준비를 끝냈다. 쌍방은 두 사람의 교환 방문 때, 서울과 평양 사이의 통신 연락을 위해 서울의 이후락 중앙정보부장실과 평양의 김영주 노동당 조직지도부장실을 잇는 직통 전화를 가설·운영하기로 합의했으며, 이에 따라 4월 29일 이 직통 전화가 개통되었다.

이후락 부장은 3명의 수행원을 대동하고 1972년 5월 2일부터 5일까지 평양에 체류하는 동안 김일성, 김영주와 각각 2차례의 회담을 가졌다. 김일성과의 회담에서 이후락 부장은 상호 중상과 비방 금지, 무력사용 금지, 이산가족 찾기, 인적·물적 및 통신 교류와 이러한 성과를 바탕으로 한 정치회담 개최 등을 제의하였다(국토통일원, 1982: 88). 김일성은 그러한 사업의 추진을 위해 ‘남북조절위원회’를 구성·운영하자고 제의하였다. 김일성은 1968년 1월 21일의 북한군 124군부대 특공대에 의한 청와대 기습사건을 시인하고 이에 대해 정중히 사과했다(국토통일원, 1982: 87-88).

김영주 부장을 대리한 박성철 제2부수상이 5월 29일부터 6월 1일까지 서울을 비밀리에 방문하여 평양에서의 합의사항을 재확인하고 이후락과 김영주를 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 운영하며 그 안에 분야별 분과위원회를 설치하여 남북 간 다양한 교류와 협력을 추진하기로 하였다. 박성철 일행의 예방을 받은 자리에서 박 대통령은 남북대화의 성패는 상호 불신을 제거하고 이해와 신뢰를 바탕으로 마련할 수 있느냐의 여부에 달려 있다고 강조하고 해결이

용이한 문제부터 단계적으로 해결해 나갈 것을 당부하면서 그 첫 걸음으로 남북적십자회담의 조속한 타결을 강력히 촉구하였다(국토 통일원, 1982: 89).

2) 7·4 남북공동성명 발표

이후락과 박성철의 서울과 평양 상호 방문과 이것을 통해 이루어진 쌍방 간의 고위급 회담은 민족사의 커다란 이정표인 7·4 남북공동성명의 탄생을 가져왔다. 쌍방은 서로 사이에 토의·합의된 내용을 공동성명의 형태로 정리하여 국내외에 공표하기로 합의하고 문안의 조정 작업을 거쳐 6월 29일 최종 합의된 공동성명안에 이후락과 김영주 두 사람의 서명을 끝내고 이것을 7월 4일 오전 10시에 발표하는 것이다(국토통일원, 1982: 90).

7·4 남북공동성명은 7개항으로 구성되어 있다. 제1항에서 조국통일의 원칙으로 통일은 자주적이고 평화적으로 실현하며, 민족적 대단결을 도모할 것을 합의하였다. 제2항부터 6항까지 상호 중상 비방과 무력도발 금지, 다방면적인 교류, 적십자회담의 조속 성사, 상설 직통전화 설치, 남북조절위원회 운영을 규정하였으며 마지막 7항에서 이 합의사항을 성실히 이행할 것을 민족 앞에 약속한다는 내용으로 이루어져 있다.

서명자는 국호나 남과 북의 표시도 없고 직책의 표시도 없이 자연인 이후락·김영주가 ‘서로 상부의 뜻을 받들어’ 서명한 것으로 되어 있는데²⁰⁾ 이것은 서로의 실체를 인정하지 않는 냉전의 체제논리가

20) 북한 측은 서명 당사자들이 통치권자의 전권대표자격으로 서명할 것을 요구했다. 즉 “박정희 대통령 위임에 의하여 김일성 수상의 위임에 의하여” 라고 명기하자고 제의했다. 따라서 공동성명의 법적 성격도 “조약과 같은 성격을 가진 문서”로서 “공동합의서”로 하자고 제의했다. 결국 우리 측의 주장대로 공동성명은 “서로 상부의 뜻을 받들어” 서명하

그대로 반영된 것으로서 변화된 현실을 쫓아가는 과정에서의 과도기적 현상이라고 할 수 있다(김형기, 2010: 74).

남북공동성명이 서울과 평양에서 동시에 발표되는 그 시각에 이미 남북한 간에는 공동성명에 대한 해석에 큰 차이가 있음이 드러났다. 박성철은 공동성명 합의과정에 있었던 토의 내용은 일체 무시하고 “통일 3원칙은 김일성 수령이 내놓은 제안에 남조선이 찬동한 것”이고 “남북한 간에 공동성명을 발표한 이상 미 제국주의자들은 더는 우리나라 내정에 간섭하지 말아야 하며 자기의 침략군대를 걷어가지고 지체 없이 물러나야 한다”고 주장하면서 공동성명의 발표를 북한의 통일방안 선전 강화의 계기로 활용하였다. 이후락 부장은 “통일 3원칙이 유엔 감시하의 남북한 토착 인구 비례에 따른 총선거라고 하는 대한민국의 기본 통일방안에 변화를 초래하는 것은 아니다”라고 하면서 북한 측의 해석에 동의를 하지 않는 입장을 분명히 하였다(국토통일원, 1982: 90-91).

한편, 남한 정부는 7·4 공동성명 이후의 남북관계와 대북 정체성을 새롭게 규정했다. 이후락 부장은 “대화 없는 대결에서 대화 있는 대결의 시대”, “대화를 통한 대결의 시대”로 규정했다. 이후락 부장은 7·4 공동성명 채택 배경설명 과정에서 북한에 대한 호칭도 ‘북괴’에서 ‘북한’으로 바뀌 불렀으며 이튿날 문공부는 각 부처 및 지방자치단체 공보관회의를 소집하여 “종래 북괴로 부르던 것을 ‘북한’으로 호칭할 것과 김일성과 그 체제에 대한 중상비방을 삼가도록” 공보 지침을 시달했다(동아일보, 1972.7.4; 1972.7.6).

3. 7·4 남북공동성명 의의와 성격

는 “공동성명”으로 낙착되었다. 우리 측은 법적으로 정치적으로 법적으로 당시 반국가 단체의 북한과 조약의 성격을 가진 합의서를 채택할 수 없었던 것이다(강인덕, 1990: 47-48).

1) 7·4 남북공동성명의 의의

1970년대 초 남북대화의 상징이자 결정체가 7·4 남북공동성명이라고 할 때, 이 성명에 대한 의미 부여는 곧 1970년대 초 남북대화의 의의라고 할 수 있을 것이다. 7·4 남북공동성명은 분단 이후 남북당국 간의 대화가 낳은 최초의 합의라는 점에서 그 의의가 규정된다(김지형, 2008: 288). 한국 정부가 남북대화 개시를 주도하여 7·4 남북공동성명을 발표한 것은 당시의 국제적인 테탕트 기운에 발맞추어 장차 통일을 내 다보고 전쟁 재발 방지는 물론 북한과의 관계 개선을 위하여 인적·경제적 교류를 추진하고자 하는 의도였다(김정림, 1997: 154). 7·4 남북공동성명이 갖는 역사적 의의는 6·25 동란 이후 최초로 남북한이 한자리에 모여 통일에 대한 원칙을 합의하여 남북적십자회담, 남북조절위원회 회의, 체육회담 등 여러 갈래의 실무자 대표들의 접촉·대화의 길을 열고 국내적으로는 학생들과 ‘민주수호국민협의회’를 중심으로 한 민간분야의 통일논의를 활발하게 하였다는 것이다(한국역사연구회, 1991: 297; 303). 결국 7·4 남북공동성명은 1970년대 초 남북대화의 결과이면서 동시에 남북대화를 본격 시작하게 한 출발점 역할을 하였다.

2) 7·4 남북공동성명에 대한 논란과 한계

7·4 남북공동성명의 합의사항 중 남북 간에 해석의 차이가 가장 큰 부분이 자주·평화·민족대단결의 통일 3원칙이었다. 북한은 자주원칙을 주한미군의 철수로, 평화원칙을 남한의 군 현대화 중지로, 민족의 대단결을 남한사회의 민주화 및 각 당, 각 파, 각계 인사들의 자유로운 정치활동보장으로 이해하고 있었다(국토통일원, 1988: 662). 북한의 이러한 태도는 김일성이 1964년 ‘3대혁명역량강화’를 발표하

면서 분명히 한 남한정부의 전복에 의한 한반도 통일주장에서 크게 벗어난 것은 아니었다(서대숙, 1986: 56).

김일성은 이러한 통일 3원칙 해석을 기준으로 하여 북한은 그 이후 각종 남북대화에서 주한미군 철수, 군축, 외래침략에 효과적 대처, 반공법·국가보안법 철폐 및 남북적십자회담의 순조로운 진행을 위한 법률적 조건과 사회적 환경 개선을 노골적으로 요구하였다. 결국 통일 3원칙은 북한 측이 ‘민족해방’과 ‘인민민주주의 혁명’을 골자로 하는 대남전략을 실현하기 위하여 남북대화의 통로에서 남한 측에 요구한 구체적 제안들 이었다(강인덕·송종환, 2004: 167).

이에 반해 북한의 박성철은 “통일 3원칙은 김일성 수령이 내놓은 제안에 남조선이 찬동한 것”이고 “남북한 간에 발표한 이상 미 제국주의자들은 더는 우리나라 내정에 간섭하지 말아야 하며 자기의 침략군대를 걷어 가지고 지체 없이 물러나야 한다”고 주장하였다(국토통일원, 1982: 90-91).

7월 5일 로동신문 사설 역시 “나라의 통일을 이룩하기 위한 이 3대 원칙은 우리 당과 정부가 시종일관 견지하여온 통일의 근본원칙이다”고 밝혀 북한 역시 기존의 입장에서 변하지 않았음을 밝혔다. 북한의 당 기관지 「근로자」는 논설을 통해 “7.4 성명은 수령님이 제시한 우리 당의 조국통일 방침의 빛나는 승리”라고 규정하는가 하면 72년 9월 27일 김일성은 일본의 매일신문(毎日新聞)과의 인터뷰에서 “남조선 당국자들은 남조선인민의 압력과 세계 인민의 강력한 여론에 굴복하여 적십자사 예비회담과는 별도로 남북고위급 비밀회담을 열자고 요청했으며 그 결과 우리들이 제시한 조국통일의 3대 원칙을 기본내용으로 하는 남북공동성명이 발표되었다”(김일성, 1974: 286). 이와 같이 남북한의 7.4 남북공동성명을 발표하였지만 기존의 입장에서 전혀 달라지지 않은 입장이었다.

이에 비해, 이후락은 성명 발표 직후 기자회견에서 유엔은 외세라

할 수 없으므로 기존의 “인구 비례에 의한 유엔 감시하 남북한 총선을 통한 통일방안”에는 변함이 없다고 주장하였으며 반공을 국시로 하는 국내법에 저촉되는지에 대한 질문에 대해서는 “법적, 제도적인 면에서 어떤 것은 바꾸고 어떤 것은 보완하고 신설해서 새 시대에 알맞게 갖추어야 한다”는 불분명한 답변을 하였다(동아일보, 1972.7.4). 다음 날 이루어진 국회보고에서도 김종필 국무총리와 국무위원은 “7.4 남북공동성명이 두 개의 한국을 시인하는 것으로 보지 않으며 유엔은 외세가 아니며 중립화나 연방제 형식의 통일은 반대하고 우리의 통한원칙(統韓原則)은 불변이며, 반공법 등은 아직 정비할 단계가 아니다”(동아일보, 1972.7.5). 미 국무성 대변인도 “미국은 남북공동성명이 발표되었다고 해서 주한미군의 감축이나 한국군현대화 계획의 중지나 수정계획은 없다”(동아일보, 1972.7.6)는 공식성명을 발표하여 종전의 통일정책에 있어서 새로운 변화는 없다는 입장을 밝혔다.

남한은 자주원칙이란 단지 남북 당국 간의 직접 대화에 의한 통일 노력을 의미할 뿐이며 주한미군은 자주성의 침해가 아닌 평화유지 수단이다. 또한 평화원칙이란 상호불가침조약을 통한 평화공존을 의미하며 민족대단결의 원칙이란 이념과 제도를 초월해서 남북히 하나의 민족이라는 정신에 입각해서 통일을 추진한다는 것이었다(김지형, 2008: 217). 이러한 원칙은 남한이 동 성명을 발표한 이후에도 지속 유지하고 있는 입장이다.

남과 북의 최고 지도자에 의해 추진되고 합의하여 발표된 7.4 남북공동성명에 대해 국내외의 찬사와 환영을 불러일으켰지만 그 효과는 1년을 넘기지 못하고 말았다. 1973년 8월 남북 간의 대화가 중단되었기 때문이다. 통일 3원칙에 합의하면서 통일논의를 향한 첫걸음을 출발하였지만 구체적인 논의조차 진행하지 못하고 결국 좌초하고 말았다.

1970년대 초의 남북대화는 분명히 남과 북의 당국 간 대화였다는 점에서 그 의의와 한계를 동시에 내포하고 있었다. 남북의 상호 비방과 대결을 일시적으로 위축시켰다는 점에서 당국 간의 대화는 중요한 역할을 하였지만, 민간 차원의 통일논의를 배제하면서 진행된 점은 명백한 한계였다. 반공을 고창하던 박정희 정권은 남북대화를 추진하던 와중에도 야당과 재야 학생 및 사회운동세력의 통일논의를 일체 허용하지 않았기 때문이다(김지형, 2008: 289). 남북대화의 전개가 남북한이 각각 전략적 목표를 대폭 수정하였다거나 상호 신뢰감을 증진시킨 여건 하에서 행해진 것이 아니라 급변하는 주변 정세에 대한 전술적 적응을 반영한 것이었고 따라서 7.4 남북공동성명은 동상이몽의 부산물이었다는 것이다(심지연 외, 2005: 47). 또한 70년대 초 데탕트로 인한 주한미군 철수로 남한의 안보를 자신이 책임져야 하고 제3공화국의 정통성 시비로 인한 남한 내부의 체제 불안정 상황을 돌파하기 위해 ‘시간별기’의 남북대화를 추진함으로써 분단 이후 최초의 당국 간 공식 합의임에도 불구하고 제대로 이행되지 못하는 실천적 한계를 보유하고 있다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 7.4 남북공동성명은 분단의 두 당사자 간에 긴장의 완화, 화해의 조성, 불신의 제거, 신뢰의 구축, 전쟁의 예방, 평화의 정착, 상호 간 교류, 평화통일의 기본정신을 문서화한 최초의 남북성명이었다는 점에서 그 의의가 있다(김지형, 2008: 291).

제 2 절 제도강화 : 당국 간 회담 실시와 중단, 재개

1. 남북적십자 본회담

남북적십자 본회담은 1971년 8월 12일 대한적십자사 최두선 총재의 제의에 따라 판문점에서 9월 20일부터 이듬해 8월 11일까지 25

차례 개최된 예비회담에 따라 성사되었다. 남북적십자 본회담은 1972년 8월부터 북한의 1973년 8월 28일 남북 조절위원회 회의 중단 선언의 여파로 중단되기 까지 7차례에 걸쳐 진행되었다. 1972년 8월 29일부터 9월 2일까지 평양에서 개최된 1차 본회담과 9월 12일부터 16일까지 서울에서 개최된 제2차 본회담은 국토 분단 이후 최초의 남북왕래 실현이라는 벽찬 감격으로 말미암아 단순한 남북적십자회담의 진행이라기보다는 시종일관 축제 분위기 속에서 진행되었으며 회의 진행보다는 행사가 많은 비중을 차지하였다(국토통일원, 1988: 75-76).

제1차 회담에서 예비회담에서 합의한 의제 5개항²¹⁾을 확인, 채택하고 2차 회담에서 의제 해결 5원칙(민주주의 원칙, 자유로운 원칙, 남북공동성명 정신, 동포애, 적십자 인도주의 정신)에 합의한 후 제3차 회담부터 의제에 대한 본격 토의를 진행하려 했으나 제7차 회담까지 의제에 대한 실질적인 토의가 이루어지지 못했다(배광복, 2009: 164).

본 회담 의제에 대한 실질적인 토의가 이루어지기 시작한 제3차 본회담(1972.10.23~26, 평양)에서부터는 남과 북의 입장 차이가 뚜렷하게 나타나기 시작했다. 제3차 회담부터 의제 제1항, ‘남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제’에 대한 토의가 진행되었으나, 이와 관련하여 북한은 남한의 법률적, 사회적 조건 환경이 먼저 개선되어야 한다고 주장하고 나섰다. 북적측은 “남조선에서는 반공정책과 반공활동, 반공교육, 반공선전으로 공산주의에 대한 적대감정이 조장되고 접촉과 연락실현의 분위기가

21) (1) 남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제 (2) 남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 방문과 자유로운 상봉을 실현하는 문제 (3) 남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 서신거래를 하는 문제 (4) 남북으로 흩어진 가족들의 자유의사에 의한 재결합 문제 (5) 기타 인도적으로 해결할 문제이다

조성되지 못하고 있다”고 하면서 “반공정책과 활동, 교육, 선전을 중지하고 공산주의에 대한 적대감정 조장 요인을 없애야 한다”고 주장하였다(국토통일원, 1988: 95).

본 회담 제 1항의 의제에서부터 아무런 진전을 보지 못한채 팽팽한 의견대립만이 노정 되었으므로 남북적십자회담은 사실상 시작부터 교착상태에 빠지게 되었다. 이와 같은 대립 상태 속에서 제3차 본회담에서 쌍방은 제안의 대립으로 아무런 합의사항을 도출하지 못하고 다만 제4차 회담에서부터 쌍방 기자단의 수를 20명에서 25명으로 증원할 것에만 합의하였다(국토통일원, 1988: 96). 제1항에 대한 토의는 북한 측이 제6차 본회담(1973.5.8-11,서울)에서 종래의 제안을 더욱 강경하게 구체화시킨 ‘새로운 제안’이라는 것을 내놓음으로써 새로운 국면에 접어들게 되었다. 물론 새로운 제안이 국면을 전환 시켰다기보다는 회담의 교착 가능성을 더욱 크게 하였을 뿐이다(국토통일원, 1988: 97).

제7차 본회담(1973.7.10-13, 평양)에서 한적측은 1973년 추석(9월 11일)에 남북의 이산가족, 친척들로 ‘추석성묘방문단’을 구성, 상호교환토록 하자고 제의하였다. 8차 본회담 일자(쌍방 적십자사간의 직통 전화나 판문점 연락사무소를 통해 결정기로 하고 폐회하였다. 그러나 1973년 8월 28일 남북조절위원회 평양 측 공동위원장 김영주 명의로 발표된 남북대화 중단 성명으로 남북적십자회담은 더 이상 지속되지 못하였다.

남북적십자 회담에서 북한 측은 앞서 인도주의 문제 해결을 위해 법률적 사회적 조건을 내세우면서 정치, 군사적 문제 해결을 주장하였다. 7차 본 회담을 진행하는 동안 소기의 목적을 달성하였다고 판단하고 일방적으로 중단하였다. 이에 반해 우리 측은 본격적인 정치, 군사 대화로 나아가기 이전의 사회 교류 협력의 단계로 추진하였다. 이로 인해 회담과정에서의 갈등과 충돌은 불가피할 수밖에 없었다.

2. 남북조절위원회 회의

남북조절위원회는 7·4 남북공동성명 제6항인 “쌍방은 이러한 합의 사항을 추진시킴과 함께 남북 사이의 제반문제를 개선 해결하며 또 합의된 조국통일 원칙에 기초하여 나라의 통일문제를 해결할 목적으로”라는 합의에 의해서 구성되었다(김지형, 2008: 221).

7·4 남북공동성명 이행을 위한 접촉은 1972년 10월부터 11월까지 3차례의 남북조절위원회 공동위원장회의, 11월부터 이듬해 6월까지 3차례의 남북조절위원회 본회의로 진행되었으며, 1973년 8월 28일 북한의 남북조절위원회 중단 성명 이후 1973년 12월부터 1975년 3월까지 새롭게 이루어진 10차례의 남북조절위원회 부위원장회의로 진행되었다.

1) 남북조절위원회 공동위원장회의

3차례 진행된 남북조절위원회 공동위원장 제1차 회의는 1972년 10월 12일 판문점에서 제2차 회의는 11월 2일에서 4일까지 평양에서 제3차 회의는 11월 30일 서울에서 개최되었다.

공동위원장 제1차 회의에서는 7·4 남북공동성명 제1항의 통일 3원칙의 해석과 그 구현방법에 대하여 격렬한 논쟁이 있었다. 쌍방은 7·4 남북공동성명을 이행하기 위한 남북조절위원회 구성문제에 대하여 남한 측은 남북조절위원회를 다방면의 유능한 인사로 북한 측은 장관급으로 구성하자는 의견을 교환하고 제2차 공동위원장 개최일정을 합의하였다.

남북조절위원회 공동위원장 2차 회의에서는 상호간 합의서를 서명 교환함으로써 남북조절위원회가 출범하게 되었으며 ‘상호 비방방송 중지 및 전단 살포 중지’ 등에 합의, 이를 1972년 11월 11일 0시를 기

해 발효시키는 등 남북 긴장관계 해소를 위한 획기적인 결과물은 도출하기도 하였다(국토통일원, 1981: 176).

남북조절위 공동위원장 3차 회의(1972.11.30, 서울)에서는 ‘남북조절위원회구성 및 운영에 관한 합의서’ 이행을 위한 조치로서 쌍방 각 5명으로 ‘남북조절위원회’ 구성에 합의하고 남북조절위원회 안에 간사회의와 정치, 군사, 외교, 경제, 문화 분과위원회를 두며, 조절위원회 공동 사무국을 판문점에 두어 남북 간의 회의 및 접촉에 대한 업무를 촉진시키기로 하는데 합의하였다. 이로써 남북조절위원회 본회담이 개최되었다(국토통일원, 1982: 94-95).

남북조절위 공동위원장회의에서 논의된 가장 중요한 주제는 7·4 남북공동성명을 어떻게 볼 것인가라는 문제로서, 이는 조절위 본회의, 부위원장회의를 관통하는 핵심적인 논쟁점이었다. 남측은 7·4 성명을 남북관계 개선과 통일을 위한 이정표로 보았다. 따라서 7·4 성명이 채택되었다고 해서 남북 간 대결관계가 해소된 것으로 보지 않았다. 7·4 성명은 이러한 대결 관계를 대화를 통해 해소해 나가는 지침이었으며 조절위는 그러한 통로였다. 따라서 남측에서는 7·4 성명 채택 당시 남북관계가 대화가 막혀 전쟁의 불확실성이 매우 높은 대결의 시대에서 ‘대화 있는’ 대결의 시대가 열린 것으로 남과 북이 대화를 통해 대결을 해소하여 전쟁의 불확실성을 낮춰가는 것이 과제였다. 그러나 북한은 7·4 성명으로 남북 간 대결은 청산되었고 7·4 성명을 남북 간 협작을 위한 구체적 실천계획(action plan)으로 보았다. 남한 측이 남북회담을 아직은 ‘체제 간 대화’로 인식한 반면 북측은 통일전선 차원에서 ‘민족 간 대화’로 규정한 결과이다(배광복, 2009: 159).

2) 남북조절위원회 본회의

남북조절위원회는 3차례 개최되었다. 제1차 회의는 1972년 11월 30일과 12월 1일간 서울에서, 제2차 회의는 1973년 3월 15일 평양에서, 제3차 회의는 6월 12일과 13일 서울에서 각각 개최되었다.

남북조절위원회 제1차 회의에서 남북 간에 통일을 달성함에 있어 어렵게 성사된 남북대화를 통해 이루어야하는 목표는 같았지만 어떻게 통일을 달성할 것인가와 관련한 방법 면에서 확연한 차이를 보였던 것이다. 그 결과 남북은 (1) 쌍방 간 각 분야에서 교류를 실시하고 힘을 합쳐 같이 사업하는데 대한 의견 교환을 하였고 (2) 남북조절위원회 실무기능을 조속히 완비하기 위해 빠른 시일 내에 간사화의를 구성하고 공동사무국을 설치하며 필요한 운영 세칙을 마련하는데 서로 합의하는 공동발표문을 발표하였던 것이다(국토통일원, 1982: 94-95).

2차 본회의에서 북한 측은 남북 간 군사적 대치 상태 해소와 긴장 완화를 위한 5개 항목을 내놓고 우선적 해결을 주장하였는데 (1) 무력증강과 군비경쟁을 그만둘 것 (2) 군대를 10만명 이하로 줄이고 군비를 대폭 축소할 것 (3) 외국으로부터 일체의 무기와 작전장비 및 군수물자의 반입을 중지할 것 (4) 미군을 포함한 일체의 외국 군대를 철거시킬 것 (5) 이상의 문제를 해결하고 서로 무력을 행사하지 않을 것을 보장하는 평화협정을 체결할 것 등이 그 내용이다. 그리고 조절위원회와는 별도로 남북의 정당·사회단체 연석회의를 열어 각계각층의 의사를 반영하자고 주장했다(김형기, 2010: 77). 결국 이에 대한 첨예한 의견대립으로 2차 본회담은 1차 때와 달리 공동성명이나 합의 없이 끝나고 말았다.

남북조절위원회 3차 본 회담에서 북측은 2차 본회담시와 마찬가지로 군사 5개 항목의 우선 토의와 남북조절위원회와는 별도의 통일기구인 남북정당사회단체 연석회의를 거듭 주장하였다. 회담 내 합의기구를 통해 남북 간의 통일문제에 대한 접근을 시도했던 남측에

대해 북측은 새롭게 남북정당사회단체 연석회의를 주장함으로써 양측은 아무런 합의 없이 회담을 종료하였다(국토통일원, 1979: 601-605).

결국, 제2차, 제3차 남북조절위원회 회의는 성과 없이 연속 공회전으로 그치고 말았다. 남과 북의 현안과 통일문제에 대한 현격한 시각 및 방법론의 차이는 문제를 ‘조절’ 하려는 취지에서 구성된 남북조절위원회는 남북 당국 간의 최초의 직접 대화기구였다는 점, 이후 열린 1989년 남북총리회담(고위당국자회담) 예비접촉과 1990년 남북고위급회담과 남북국회회담 예비회담 등 일련의 남북 간 정치회담의 문호를 열어 계승케 했다는 점, 무엇보다도 통일문제는 최종적으로 정치회담에서 타결될 것이라는 예측을 가능케 했다는 점에서 의의를 갖는다고 할 수 있을 것이다(이창헌, 1991: 31).

이와 같은 상황에서 박정희 대통령은 1973년 6월 23일 7개항으로 된 ‘평화통일 외교정책’을 선언하게 된다. 이 선언은 (1) 남북 간 상호 내정불간섭과 상호 불가침 (2) 북한의 국제기구 참여 불반대 (3) 통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 남북한이 함께 유엔에 가입 (4) 모든 국가에 문호를 개방하며 이념과 체제를 달리하는 국가들도 대한민국에 문호를 개방할 것 등을 주요 내용으로 하고 있다. 박정희 대통령의 6.23 선언에 대해 북한의 반응은 “미제와 남조선 괴뢰도당은 이른바 특별성명을 발표하여 ‘두 개의 조선’ 정책을 들고 나왔다”고 남한에 대한 비난의 수위를 높였다(조선중앙통신사, 1974: 266). 북한은 남한의 6.23 선언이 ‘2개 조선’을 획책하는 분열주의 노선이라며 비난했으며, 이를 빌미로 그동안 진행되어 온 남북대화를 중단하고 말았다. 1973년 8월 28일 남북조절위 북측 공동위원장이었던 김영주는 남북대화의 중단을 일방적으로 선언하는 성명을 발표²²⁾함으로써 남북대화는 더 이상 진전되지 못했다. 북한은 이 성명

22) 북한은 ‘8.28 성명’을 통해 “이후락을 비롯한 중앙정보부의 깡패들을 더

을 통해 ‘김대중 납치사건’과 ‘두개의 조선’ 음모 등을 비판하였으며 반공법과 국가보안법에 의한 학살과 투옥사건에 대해 강하게 성토했다.

3. 남북대화 중단과 재개

남북적십자회담과 남북조절위원회라는 두 개의 남북회담 틀에 의해 돌아가던 1970년대 초반의 남북관계가 1973년 북한의 8.28 성명으로 끊기게 되었다.

북한이 남북대화를 중단한 배경은 다음과 같다. 첫째, 북한은 국제적 데탕트의 물결이 주한미군 철수와 한미동맹의 약화로 이어짐으로써 ‘인민해방전쟁’의 기회가 주어질 것으로 오관했으며, 남북대화는 그러한 여건을 더욱 성숙시킬 것으로 계산한 것 같다. 남한의 6.23 선언이나 남북대화의 진행으로 ‘두 개의 코리아’가 고착화되면 북한이 바라는 ‘남조선 해방’의 기회가 사라질 것으로 우려했다고 볼 수 있다. 둘째, 북한은 남북대화를 진행하면서 ‘남조선 혁명’을 수행하기 위한 환경을 조성할 수 있을 것으로 계산했다. 남북조절위원회에서 대화의 선행조건을 제시한다든지 남북적십자회담에서 인도주의 문제해결 보다 법률적·사회적 조건·환경 개선을 주장한데서도 드러난다. 그러나 남한은 1972년 10월 17일 유신을 단행하면서 더욱 철저한 반공정책을 시행하였다. 이로 인해 북한의 남북대화를 통해 통일전선전술을 구현하려는 북한의 의도가 더 이상 실현될 가

는 대화에 참가시키실 수 없다”고 선언하고 남북조절위에서 이후락 제거, 7·4 공동성명 원칙 존중, 두 개 조선 노선(6·23 선언) 취소, 통일운동가 탄압 중지, 인민들의 민주주의적 자유 및 정당·단체들의 활동 자유보장, 김대중을 비롯한 체포·투옥 인사 석방, 남북 조절위에 당국을 포함 남한의 각 정당·단체, 각계 인사대표들의 참가 등을 요구했다(김영주, 1973.8.28).

능성은 없었다. 셋째, 1972년 7·4 남북공동성명 이후 1973년 8월 남북대화가 단절되기 까지 북한의 최대 현안 및 관심사항은 김일성 유일사상체제의 확립과 김정일 후계문제의 해결이었다.²³⁾ 이로 인해 북한에 있어 남북대화는 이미 그 효용을 다했고 관심사로 끌어갈만한 여력도 없었다고 하겠다(김형기, 2010: 80-82).

북측의 8.28 성명에도 불구하고 남북대화는 완전히 중단되지 않았다는 점이다. 남북조절위원회의 경우, 부위원장 회의 형식으로 1975년 5월까지 지속되었으며 남북적십자 회담은 실무회담의 형태로 1977년까지 계속되었기 때문이다. 8.28 성명을 ‘이전과 같은 형식으로’ 남북대화를 할 수 없다는 북측의 의식적인 선언으로 볼 필요가 있다. 남북조절위원회와 남북적십자 본 회담 등에서 소모적이고 대결적인 상황이 지속됨으로써 대화 규모를 소폭으로 바꾸면서 지속해 나가는 일종의 협상 전술 변화의 하나로 이해할 필요가 있다(이동복, 1975: 228-230). 북한이 남북대화를 중단하겠다고 일방적으로 선언한 이후에도 남북 간에는 대화가 진행되었는데 이 회담들은 엄밀한 의미에서 서로의 입장을 이해하고 타협과 절충을 도모하려는 진정한 의미의 회담 이었다기 보다는 대화 중단에 책임을 지지 않겠다는 명분적 성격이 강했다. 북한의 경우 대남 무력침투 의도를 희석시키거나 대미 접근을 위한 분위기 조성용으로 호응해 나왔다고 보여진다(김형기, 2010: 90). 남한에서도 평화공존을 추구하였기 때문에 근본적으로 대화를 중단할 필요가 없었다. 더구나 박정희 대통령의 입장에서 유신 체제의 안정과 지속화를 위해서는 남북대

23) 북한은 1972년 12월 최고인민회의 제5기 1차 회의에서 헌법을 개정하고 김일성 독재 권력체제를 헌법적으로 정당화하기 위해 국가주석제를 도입하여 김일성을 국가주석으로 추대했다. 1973년 9월에 개최된 당 중앙위원회 비공개회의에서 김정일을 조직 및 선전선동 담당 비서 겸 조직지도부장으로 선출되었다. 1974년 2월에 열린 당 중앙위원회 제5기 8차 회의에서 당 중앙위원회 정치위원회 위원으로 선출되고 후계자로 결정된다.

화가 계속 필요한 상황이었다.²⁴⁾

북한의 8.28 성명 이후 남북대화가 중단된 상황에서 남한은 1973년 11월 15일 남북 간 직통전화를 통해 남북조절위원회 제4회의의 조속한 개최를 촉구하였다. 남한은 북한이 끈질기게 요구해 온 이후라 남북조절위원회 위원장이 사임함에 따라 북한은 이에 부응함으로써 남북대화는 북한에 의해 중단선언 된 이후 6개월 만인 12월 5일 제 1차 부위원장 회의가 개최되었다. 이리하여 12월 5일부터 1975년 3월 14일까지 총 10차례의 부위원장 회의를 개최하였다.

남북조절위 부위원장회의는 대개 조절위원회 개편 문제와 남북 간 현안, 이 두 문제를 협의했다. 조절위 개편과 관련하여, 우리 측은 북측이 요구하듯이 정당·사회단체 대표를 참여시키되 조절위원수를 10명 내외로 확대 개편하자는 입장이었다. 반면 북한은 조절위와 별도로 남북의 정당·사회단체 대표들이 쌍무적·다무적 접촉을 실현하는 정치협상을 병행하자고 주장했다(국토통일원, 1988: 105-108).

한편, 북한은 6·23 선언 철회, 대미·대일 예측화 정책 중지, 반공정책 중지, 전쟁준비 중지, 과소 폭압정책 중지, 민주주의적 권리 보장, 8·15 사건과 관련한 모략책동 및 일본을 통한 조총련 탄압 중지 등을 요구했다. 1974년 9월 제8차 회의에서 남측은 조절위 부위원장회의의 종결, 조절위 정상적 운영을 촉구한 반면, 북측은 조절위와 남북 정상협상회의의 병행안 수락을 고집했다(국토통일원, 1988:105-108). 이로 인하여 남북조절위 부위원장 회의는 공전을 거듭하다가 북한이 제11차 회의를 앞두고 부위원장 회의를 무기한 연기한다고 통고해옴으로써 남북조절위는 사실상 막을 내리게 되었다.

남북조절위는 1975년 5월로 중단되었지만 새로 재개된 적십자회담

24) 박정희 대통령은 유신체제의 수립을 구실로 남북회담을 내세웠다. “우리는 지금 국제정세의 거센 도전을 이겨내고 또한 남북대화를 더욱 적극적으로 과감하게 추진해 나가야 할 중대한 시점에 처해 있습니다”(서울언론인클럽, 1992: 1035-1038).

은 1973년 11월 28일부터 1974년 5월 29일까지 7차례 개최된 제8차 본회담을 위한 대표회의와 1974년 7월 10일부터 1977년 12월 9일까지 25차례 개최된 제8차 본회담을 위한 실무회의 2단계로 진행되었다.

남한은 제8차 본회담을 조속 개최할 것과 이산가족들의 고통을 덜어주기 위해 시범적으로 노부모의 주소와 생사를 알아내며 알리는 사업을 우선 실시하자고 했으며 성묘방문단 상호 교환방안 등도 제시했으나 북한은 여전히 ‘조건환경론’을 반복하면서 6·23 선언, 반공정책, 주한미군 철수 등 정치적 문제를 토론할 것을 주장했다(김형기, 2010: 93).

결국 북한은 제26차 실무회의 하루 전인 1978년 3월 19일 평양방송을 통해 팀스피리트 78 한미군사훈련을 구실로 실무회담을 무기연기함으로써 인도적 문제의 해결을 위한 대화의 길마저 단혀버렸다.

1970년대의 남북대화는 1971년 8월 적십자회담을 시작으로 1978년 3월까지 만 7년 7개월 가량 지속되었다가 그 뒤에도 남북 간의 대화 노력과 접촉은 이루어졌다. 1979년 1월 19일 박정희 대통령은 연두 기자회견을 통해 시기와 장소와 수준에 구애됨이 없이 남북 당국 간 무조건 만나서 그동안 남북한이 제시해온 모든 분야의 문제들을 직접 논의할 것을 촉구하였다(서울신문, 1979.1.19). 북한은 이에 대해 1월 23일 사회단체에 불과한 ‘조국통일민주주의전선’ 중앙위원회 명의로 각 정당·사회단체가 참여하는 전민족회의 소집을 제안했다(로동신문, 1979.1.24). 이를 계기로 남북한은 각각 남북조절위원회 재개와 민족통일준비위원회(전 민족적 협의 위한 예비기구 성격)을 제안하는 등 다른 입장을 보였지만, 2월 17일 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 변칙적인 남북접촉을 가졌다(국토통일원, 1982: 154-163). 이후 3월 7일과 14일 등 모두 3차례의 ‘변칙 대화’를 통해 양측은 각각의 주장을 반복하였다(국토통일원, 1988: 125-126).

남북관계사상 이 초유의 변칙 접촉은 3차례 진행되었으나 처음부터 대표성이나 의제 면에서 양측의 입장이 접점을 찾을 수 없는 명분상의 대화에 불과했기 때문에 아무런 진전 없이 끝나고 말았다(김형기, 2010: 92). 남북한의 상이한 주장의 대립 속에서 남북 간 대화는 더 이상 진전되지 않았고, 이즈음 또 하나의 다른 남북 간 대화와 접촉이 있었다. 1979년 2월 20일 북한이 제안해 이루어진 남북체육회담이었다. 4월 25일부터 5월 6일까지 평양에서 개최되는 세계탁구선수권대회에 남북 단일팀을 구성하여 참가하자고 제안한 것이다. 남한의 '한국선수단의 대회참가 기득권 우선 보장 요구'와 북한의 '남북 단일팀 구성 원칙 우선 합의' 주장이 충돌함으로써 결국 단일팀 구성은 실패하고 말았다(국토통일원, 1982: 162-164). 1970년대 초에 시도된 남북 간의 '변칙 대화'와 '탁구 회담'을 끝으로 1970년대의 남북대화과 접촉은 더 이상 지속되지 못하였다.

제 3 절 제도유지: 91년 남북기본합의서 채택

1. 성립 배경

1) 동구 사회주의 국가 붕괴와 소련 해체

1980년대 말 이후 탈냉전의 국제환경의 변화는 남북대화 환경에도 긍정적 요인으로 작용하였다. 즉, 남북기본합의서가 탄생된 남북고위급회담이 성사된 배경에는 국제정세 변화가 중요한 요인이 되었다. 이러한 환경변화는 남한에게는 공세적 대화의 기회를 제공한 반면, 북한에게는 수세적 입장에서 대화에 나설 수밖에 없는 조건이 되었다. 남한에게는 기회로 작용하였고 북한에게는 체제생존의 위기로 작용하였다.

동구 사회주의권의 붕괴와 소련의 해체, 독일의 통일 등 1980년대 후반부터 시작된 탈냉전의 도래는 북한에게 심각한 위기의식을 안겨 주었다. 특히 북한은 냉전구조와 중소분쟁에 의존해서 상당부분 대외적 안정성과 경제·군사적 지원을 받았던 전략적 환경구도를 상실하게 되었다(이종석, 1999: 23).

소련 고르바초프가 1985년 취임 이후 개혁·개방정책을 추진한 이후 사회주의 동맹국들의 정책에 간여하지 않겠다는 방침을 선언함에 따라 동유럽 사회주의국가들은 정치·경제 개혁을 본격 추진하였다. 이러한 변화는 공산 일당독재를 종식시키고 궁극적으로 동구 사회주의 국가 붕괴를 앞당겼다.

한편 동독은 1989년 11월 10일 동독국경을 개방하였고 1990년 10월 독일 분단의 장벽 붕괴와 함께 동서독 통일이 달성되었다. 1991년 12월 18일 사회주의 국가들의 종주국이었던 소연방이 해체되고 독립국가 연합이 창설됨에 따라 제2차 세계대전 이후 세계질서의 한 축을 이루던 사회주의권은 결국 1992년 말에 완전히 붕괴되었다. 공산주의 맹주인 소련의 붕괴는 양극체제의 종언을 고함에 따라 한반도에서도 오래 지속된 남북간 체제경쟁도 그 의미를 상실하기 시작하였다.

2) 북한의 경제난 심화

1980년대 들어 북한 경제는 이미 자력회생의 가능성을 거의 상실해 가고 있었다. 심지어 북한이 1984년 외국인 투자와 기술을 유치하기 위한 합영법 시행 등 다각적인 노력을 기울였으나 국제 신용불량 국가로서의 한계에 부딪칠 수밖에 없었으며 재정부족과 투자부진으로 산업 전체가 침체일로에 빠져들어 갔다. 여기에다 사회주의 체제 와해 과정이 시작되면서 중요한 시장이 상실되는 등 대외

경제협력 기반이 무너지고 기존에 중국, 소련 등 나라들과의 거래에 적용해 오던 ‘우호가격제도’라는 현물성 원조도 점차 사라져 갔다(김형기, 2010: 146-147). 특히 북한의 경제에 중요한 에너지 등 기간산업의 많은 비중을 그동안 주로 소련에 의존해 왔기 때문에 소련의 붕괴는 북한경제 침체로 직접 연결될 수밖에 없었다. 이러한 결과로 1990년에 마이너스 3.7 퍼센트의 경제성장률을 기록한 이후 악화된 경제위기를 극복하지 못하게 되었다.

1990년대 이후 북한은 심각한 경제난을 극복하기 위해 돌파구를 모색하였으며 그 하나가 대외개방의 확대를 통한 해결방법이었다. 북한은 중국의 경제특구정책을 부분 수용하면서 1991년에 실험적으로 나진·선봉지구를 경제특구로 지정하고 외자유치정책을 시행하였다. 그러나 북한 내부의 경제난을 극복하기 위한 국가적 노력에도 불구하고 장기간의 자연재해에 따른 원천적인 식량부족과 사회주의 국가로부터의 원조량 급감으로 인해 경제적 어려움은 해소되지 않았고 점점 가중되었다(김해원, 2011: 126).

1980년대 후반 전환기의 국제정세 속에 북한의 당면과제는 김일성 부자의 지배체제를 고수하기 위한 대응책을 강구하는 것이다. 경제회생을 통한 체제유지를 위해서는 미국·일본 등 서방권 국가들과 정치, 경제적 관계를 개선하여 이들 국가의 자본과 기술을 적극적으로 유치해야만 했던 것이다. 특히 남북관계를 개선하는 것이 무엇보다도 중요하다는 것을 인식하고 남북관계에 평화적 환경을 조성하기 위해 남북대화를 적극 할 필요성에 당면하였던 것이다. 이후 북한은 세계질서 재편 과정에서 체제 보존을 위한 자구책으로 대미·대일 관계 정상화 추진, 남북공존 모색, 새로운 단계의 대외 개방정책을 추진하기 시작하였다.

3) 남한의 적극적 대북·외교정책

냉전구조하의 체제경쟁은 자유민주주의와 자본주의 승리로 끝나면서 이러한 국제정세의 변화는 남북 간 체제경쟁에서도 남한이 우위에 있음을 자신하게 되었다. 특히 1988년 올림픽을 성공적으로 개최하고 나서 남북 경쟁시대는 실질적으로 끝났으며 경제력 뿐만 아니라 군사·외교면에서도 우위를 점하고 있다는 사실을 자각하게 되었다.

남한은 이러한 정세변화를 바탕으로 대북관계에 있어서 1970년대보다 훨씬 공세적 입장으로 전환하게 되었다. 첫째, 대공산권 외교, 즉 북방정책을 적극적으로 추진하였다. 1988년 7·7 특별선언의 발표로 가시화된 북방정책은 공산권국가들과의 관계개선을 통해 통일의 외적환경 조성과 경제적인 실익을 추구하려는 것이었다. 즉 북방정책이란 한국정부가 소련·중국·동유럽국가들과 관계개선을 추진하는 정책을 뜻한다(이석호, 1989: 127-134).

1989년 2월 1일 최초로 공산국가인 헝가리와의 수교에 이어 11월 1일 폴란드, 12월 28일 유고슬라비아, 1990년 3월 22일 체코, 3월 23일 불가리아, 3월 30일 루마니아, 9월 30일 소련, 1992년 8월 24일 중국과 국교를 수립하였다. 이러한 남한의 북방정책은 독일 통일 이후 한반도 내에서 흡수통일 논의를 불러일으키는 중요한 계기가 됨으로써 북한에게는 심각한 체제위협 요인으로 작용하게 되었다. 둘째, 북한에 대한 인식을 바꾸게 되었다. 북한은 더 이상 남한에 체제 경쟁의 상대가 아니라는 자신감을 갖게 되었다. 북한과의 경제력 격차도 크게 벌었다.²⁵⁾ 노태우 7·7 특별선언은 변화된 국제정세에 맞추어 남북한의 대결관계를 종식하고 사회·문화·경제·정치 공동체를 이루어 민족자존과 통일번영의 새 시대를 열어 나갈 것을 선언함으로써 남북한의 정치 군사문제 등 협상의제를 다루는데 있어서

25) 북한의 1인당 국민소득이 1988년 868달러, 1990년 835달러인데 비해 1990년 한국의 1인당 국민소득은 5,886 달러였다(통계청, 2000: 20).

과거의 회피적 자세가 아닌 보다 적극적인 태도를 가지게 되었다.

요약하면 북한이 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 진행된 남북 대화에 응하여 오고 특히 남북기본합의서의 내용에 한국 측의 주장들을 거의 반영하도록 양보²⁶⁾한 것은 국제관계의 급변, 서독이 동독을 흡수통일하고 지구상에서 많은 공산국가들이 사라지는 것은 물론 소련(러시아)과 중국의 대한국 관계 개선이라는 수세적 상황에서 이를 극복하여 한국으로의 흡수통일과 체제 및 정권붕괴를 방지하려는 의도인 것이다(강인덕·송종환, 2004: 311). 즉, 북한의 급격한 대외환경 변화와 경제난 심화 등 체제불안 요인 증가는 북한으로 남북 대화에 적극적으로 임하게²⁷⁾ 하는 자극이 되었다고 볼 수 있다.

2. 남북기본합의서 합의 과정

1) 남북고위급 예비회담 진행

남북고위급회담 예비회담은 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리가 북한 정무원 총리 연형묵에게 ‘남북고위당국자회담’을 제의한데 대해 북한이 이를 변칙 수용함으로써 이루어졌다(국토통일원, 1989: 11). 북한은 남한으로부터의 ‘남북고위당국자회담’ 제의에 대해 1989

26) 김정일은 5차 남북고위급회담에서 내린 훈령에 “이번 회담에서 기본합의서 내용은 반드시 타결하고 돌아오라, 쌍방간 견해 차이가 있는 내용에 대해서는 우리측 입장을 일단 고수하지만 관철되지 않을 때는 양보를 하고라도 이번 회담에서 타결하라”고 북한 측 대표단에 지시하였다(이동복, 2000: 337-339).

27) 김일성은 체제위기 의식을 느끼고 1990년 5월 24일 최고인민회의 시정연설을 통하여 ‘조국통일과업을 실현하기 위한 5가지 과제’로 (1) 긴장완화와 통일을 위한 평화적 환경조성 (2) 남북 자유왕래 및 전면 개방 실현 (3) 통일에 유리한 국제환경 마련 (4) 남북대화 발전 (5) 전민족적 통일전선 형성을 제시하였다(로동신문, 1990.5.25).

년 1월 16일 정무원총리 연형묵 명의의 답변서한을 통해 남북한과 미국 간의 '3자회담' 개최를 촉구함과 동시에 양측의 총리를 단장으로 하고 군 실권자를 포함한 7명으로 구성되는 '남북고위급 정치·군사회담'을 서울과 평양에서 개최하자고 주장하였다(국토통일원, 1989: 11-12). 아울러 '남북 고위급 정치·군사회담'을 준비하기 위해 양측 각기 차관급을 단장으로 한 5명의 대표로 구성되는 예비회담을 1989년 2월 8일 판문점에서 갖자고 제의하였다.

1차에서 4차까지의 예비회담에서는 북한이 틴스피리트 훈련 중지와 문익환, 임수경씨 등 불법 방북자에 대한 사범처리 문제, 그리고 민족통일협상회의 소집 등 문제를 제기해 회담 명칭과 의제를 둘러싸고 공전만 되풀이 했다. 1989년 12월 20일 판문점에서 열린 5차 예비회담에서 북한은 지난 회담에서 여러 차례 거론해 온 회담 외적 문제를 거론하지 않은 채 합의서 초안을 제시하는 등 토의에 호응하는 자세를 보였다. 회담명칭을 남북고위급회담²⁸⁾으로 한다는데 합의가 이루어졌고 의제도 다각적인 교류협력 실시 문제와 정치군사적 대결상태 해소문제를 함께 묶는 포괄적 표현으로 택하자는데 의견접근을 보았다.

그러나 6차 예비회담에서 북한은 1990년 김일성 신년사에서 밝힌 '콘크리트 장벽 철거'와 '남북 당국·정당 수뇌급 협상회의'의 개최, 그리고 한·미합동 군사훈련 문제를 제기하면서 별다른 진전을 보지 못하였다. 북한은 6차 예비회담에서 제7차 예비회담을 3월 7일 개최키로 합의하였으나, 2월 8일 남북국회회담 준비접촉, 남북고위급 예비회담·실무대표접촉 북측 대표단 명의의 연합성명을 발표, 남한 측의 틴스피리트 훈련을 이유로 모든 대화를 중단하였다(통일원, 1991: 231). 북한은 대화를 중단한 지 6개월 만에 7차 예비회담을 다시 시

28) 본 회담 명칭과 관련해서는 남한의 「남북 고위당국자 회담」 북한의 「남북 고위급 정치군사회담」 주장은 5차 예비회담에서 북한의 수정 제의에 따라 「남북고위급회담」으로 합의되었다.

작하였다.²⁹⁾ 7월 3일 7차 예비회담에서 이견을 보였던 의제를 ‘남북 간의 정치·군사적 대결상태 해소와 다각적인 교류·협력 실시 문제’로 합의하였다.

남과 북은 1990년 7월 26일 제8차 예비회담에서 의제를 포함하여 남북고위급회담 진행의 제반사항을 ‘남북고위급 회담 개최에 관한 합의서’로 타결을 보았다. 이 합의서에는 회담 명칭, 날짜, 장소, 의제, 대표단 구성, 회담 형식, 합의서 채택 방식, 회담 기록방식, 회담 보도 방식 등 회담 진행과 관련한 제반사항이 19개항에 걸쳐 규정되어 있다(통일원, 1990: 25-32).

2) 남북고위급 본 회담 진행

남북고위급회담은 분단 사상 처음으로 남북의 총리를 수석대표로 하는 정부 당국의 고위대표단이 서울과 평양을 왕래하며 개최한 공식회담이다. 북측 대표단 90명의 관문점 통과는 국내를 비롯한 해외에도 관심의 대상이었다. 남북고위급 회담은 본 회담 8회, 기타 고위급 회담 틀 안에서 분과위원회와 핵통제공동위원회, 대표 접촉 등이 총 113회 개최되었다(김형기, 2010: 169).

남북고위급 본회담은 (1) ‘남북기본합의서’ 채택·발효 단계(제1~6차회담: 90.9~92.2) (2) ‘부속합의서’ 채택·발효 단계(정치·군사·교류

29) 북한의 이러한 결정의 배경에는 국제적 사건들이 미친 영향이 크다. 1989년 8월부터 1990년 6월 기간 중 폴란드에서의 비공산당 연정의 수립과 헝가리의 정치개혁 등 동구권에서의 민주화 혁명 확산, 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴, 1989년 12월 2일 부시 대통령과 고르바초프 대통령 간의 미·소간 몰타 정상회담에서 냉전종식, 1989년 12월 22일 루마니아 유혈혁명으로 차우체스크의 처형, 1990년 2월 소련에서 공산당 1당 독재 폐기 및 복수정당제 채택 등은 북한에 의하여 예비회담이 중단된 기간 중에 발생한 국제적 사건들이다(한국사회연구소, 1990: 404-420, 1991: 30-41).

협력 분과위원회, 제7~8차 회담: 92.3~92.9)로 나눌 수 있다³⁰⁾

제1~6차 회담 기간 동안의 남북기본합의서 채택·발효 단계는 (1) 합의서 제안·탐색 단계(제1~3차 및 제4차 회담 준비 실무대표 접촉: 90.9~91.8) (2) 쌍방 단일 합의서 제시, 협의 단계(제4~5차 회담: 91.10~91.8) (3) ‘남북기본합의서’ 채택 단계(제5차 회담: 91.12) (4) 합의서 발효 내부절차 진행 및 발효 단계 (제5차 회담 : 91.12) (4) 합의서 발표 내부절차 진행 및 발효 단계 (제5~6차 회담 : 91.12~92.2)로 구분할 수 있다(배광복, 2009: 237).

남과 북은 제5차 회담(91.12.10~12.13)에서 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’(남북기본합의서)를 채택하고 제6차 회담(92.2.18~2.21)에서 쌍방이 각기 발효에 필요한 내부절차를 완료했다는 통보를 상대측에 문건으로 전달함으로써 정식 발효시켰다.

1992년 5월 5일부터 8일까지 서울에서 개최된 제7차 고위급회담에서는 남북기본합의서를 이행하기 위한 실천기구의 구성에 관한 합의가 있었고 9월 15일부터 18일까지 평양에서 개최된 제8차 회담에서는 각 분과위원회가 마련한 남북기본합의서의 실천을 위한 부속 합의서가 채택되었다. 남북한은 고위급회담을 통하여 정치·군사·교류 협력의 3개 분과위원회와 화해·불가침(군사)·경제협력·사회 문화의 4개 공동위원회, 남북연락사무소의 구성·운영 등의 합의를 이끌어냄으로써 남북관계를 진전시킬 수 있는 구체적 기반을 구축하였다(북한연구소, 2003: 998-999).

3. 남북기본합의서 의의와 성격

남북기본합의서는 탈냉전의 국제정세에 부응하여, 불신과 대립을

30) 임동원은 남북고위급회담 전개 과정을 준비단계(예비회담 단계)와 1단계(제1~3차), 2단계(제4~6차), 3단계(6차 이후 협상단계)로 나누고 있다(임동원, 1997: 73-125).

해소하고 통일을 향한 협력의 시대를 열어 나가기 위하여 남한과 북한의 합의로 마련한 ‘새로운 남북관계’의 소중한 ‘기본 장전’이다. 남북기본합의서는 남북고위급회담을 통해 마련되었다. 이 3년의 협상기간은 남한과 북한이 불신과 대결의 시대를 청산하기 위해 노력한 시기로서 남북기본합의서의 성립과정과 합의문 자체가 남북관계의 역사적 전개과정을 발전시키는 중요한 의미를 갖는다 하겠다(박창환, 2005: 73).

남북기본합의서의 탄생은 남북관계사의 흐름을 바꿔 놓는 획기적인 전환점을 이루는 것이었다. 우선 형식면에서 쌍방 최고 책임자가 비준한 최초의 남북 정부 간 포괄적인 합의서이다. 또한 내용면에서 남북관계의 성격에 대한 쌍방의 인식에 합치를 가지게 되었다. 합의서 전문에서 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계라는 것을 인정”한다는 것을 명확히 규정해 놓은 것이다. 남북기본합의서는 그 실행여부에도 불구하고 그 이후의 남북관계 전개에 큰 영향을 미쳐 왔다는 탈냉전시대 남북관계를 규율하는 기본 틀이자 평화공존의 장전이라고 할 수 있다(김형기, 2010: 179-180).

남북기본합의서와 부속합의서에는 여전히 남북 간 논쟁의 소지가 있는 여러 사안이 존재하는 문제점도 있으나 남북관계 전반을 규율하고 있다는 점에서 남북화해 협력시대를 개막할 수 있는 최고의 준거 틀로 평가된다(정규섭, 2011: 1).

남북기본합의서가 정부 당국 간 최초로 합의된 문서임에도 불구하고 합의 수준 이상으로 더 이상 진전되지 못하였다. 당시 탈냉전의 정세는 남한에는 긍정적 환경으로 작용하면서 공세적으로 남북대화에 임했는데 비해서 북한은 상대적으로 경제난과 더불어 국제환경의 변화에 따른 대외적 체제 위기를 벗어나기 위한 ‘시간벌기’ 목적의 남북대화를 추진함에 따라 실천적 한계를 벗어날 수 없었다. 즉

북한은 사회주의 국가들의 붕괴로 인한 충격과 위기를 극복하기 위해 남한과의 관계개선에서 숨을 돌릴 여유를 찾고자 하였다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 북한에게 남북기본합의서의 채택은 1991년의 남북한 유엔동시 가입 등과 함께 위기극복을 위한 전략적 선택이라고 할 수 있다.

제 4 장 남북대화의 단절적 균형 모색기

제 1 절 제도변화의 분기점

1. 1차 북핵 위기 이후 남북대화

북한이 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴 선언으로 한반도에 긴장이 급격하게 조성되었다. 1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 북한의 핵문제 해결을 위해 국제적으로 IAEA·북한 간 협상이 진행되고 미·북한 간에 2차례 고위급 회담(제1단계: 1993.6.2~11, 뉴욕, 제2단계: 1993.7.14~19, 제네바)과는 별도로 북한 측과 1993년 10월 5일부터 1994년 3월 19일까지 핵문제를 최우선적으로 해결하기 위한 특사교환을 위한 실무대표 접촉을 판문점에서 8차례 가졌다. 동 실무대표 접촉에서 북한 측이 회담 의제와는 상관이 없는 핵전쟁 연습 중지 및 대북 국제공조체제 포기 등을 요구하다가 1994년 3월 19일 판문점에서 개최된 제8차 실무대표접촉에서 ‘서울 불바다’ 발언을 하고 일방적으로 퇴장함에 따라 실무대표 접촉은 중단되고 말았다(통일원, 1994: 139-152).

김영삼 대통령은 1993년 2월 25일 취임사와 다음 해 취임 1주년 기자회견에서 김일성과의 정상회담 추진의사를 거듭 밝혔다. 1994년 6월 18일 카터 전 미국 대통령이 평양을 방문하고 서울로 돌아와 김일성의 남북정상회담 호응의사를 전했다. 남한은 정상회담 개최 절차를 협의하기 위해 6월 20일 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉을 가질 것을 북한에 제의하였다.

부총리급 수석대표가 책임자가 된 쌍방 대표단은 6월 28일 판문점에서 예비접촉을 갖고 7월 25일부터 27일까지 평양에서 남북정상회담을 개최하고 다음 회담은 쌍방 정상의 뜻에 따라 정하기로 합의

하였다. 예비접촉의 합의에 따라 정상회담 대표단 구성과 규모, 회담 형식, 체류일정, 선발대 파견, 왕래절차, 편의보장, 신변보장, 기타 실무절차 문제들을 협의하기 위한 대표접촉이 7월 1일과 2일 개최되어 14개항의 실무절차 합의서를 채택하고 실무자들의 협의회가 협조적으로 진행되었다(통일원, 1994: 153-168).

7월 9일 북한은 라디오 및 TV 특별방송을 통해 김일성이 7월 8일 2시에 심근경색과 심장쇼크가 합병되어 사망하였다고 발표했다. 7월 11일 최고인민회의 통일정책위원장 김용순 명의로 “우리 측의 유고로 예정된 북남 최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 되었음을 위임에 의하여 통지 한다”고 전해오으로써 남북정상회담은 무산되었다. 남한은 이에 대해 “남북정상회담 합의는 여전히 유효하다”는 입장을 밝혔다. 당시 김일성 사망에 대한 조문 파동과 주사파 문제가 이슈가 되면서 한국 사회 내 반공·반북 분위기가 형성되고 있는 가운데 북한은 대남비방방송을 재개하면서 남북 간 대화나 접촉이 없는 냉랭한 남북관계가 지속되었다.

한편, 북한은 90년대에 들어와 식량난, 에너지난, 외화난 등 극심한 경제난을 겪어 온데 이어 중국마저 식량지원에 대한 경화결제를 요구하고 나섬으로써 밖으로부터의 식량유입이 급감하였고 주민들의 궁핍생활이 한계에 도달해 있었다. 더구나 1994년 김일성이 사망하여 심리적 공황까지 겹치자 그들 스스로의 표현대로 ‘고난의 행군’을 할 수 밖에 없는 상황이 되었다(김형기, 2010: 202).

북한은 이와 같은 상황에서 1995년 5월 일본 정치인들과의 회담에서 전제조건만 없다면 한국 쌀을 받겠다는 의사를 표명하고 이 문제를 논의하기 위한 남북당국 대표접촉을 가질 것을 제의하였다. 이에 따라 남북한 간 쌀 지원문제와 관련한 회담이 1995년 6월 17일부터 21일까지 베이징에서 비공개로 열렸으나 성과를 만들어 내지 못했다.³¹⁾

남한은 이 회담을 당국 차원의 접촉으로 계기를 마련하여 남북관계 경색을 풀려고 의도 하였으나, 북한은 북한 주민들에게 쌀 지원받는 사실이 공개되지 않고 순수 민간차원에서 지원받는다든 인상을 줄려고 노력하였으며 특히 회담형식도 당국 차원이 아닌 민간 차원임을 강조하기 위해 회담대표 단장인 전금철의 당·정 관련 직함을 사용할 수 없다고 고집하였다(김형기, 2010: 197-198).

결국 쌀 지원 관련 회담은 성과 없이 9월 26일 제3차 회담을 끝으로 더 이상 진전되지 못하였다. 김일성 사후 북한이 실제 추진한 대남정책은 김영삼 정부와의 당국 간 대화를 거부하고 대미 직접협상을 통한 체제유지 도모 및 한반도 문제 해결과 함께 민간 차원의 남북교류에는 적극적인 태도로 보였던 것이다. 북한은 1995년 6~9월까지 3차례에 걸친 쌀 회담을 통해 15만 톤의 쌀을 지원받았으나, 의제를 쌀 문제로만 한정시킴으로써 남북 당국 간 대화를 거부하였다(민족통일연구원, 1995: 85-87).

2. 남북 당국대표 회담 본격 재개

1998년 2월 출범한 김대중 대통령과 정책결정자들은 탈 냉전기 동북아시아 주변 안보환경의 변화와 세계질서의 재편, 북한 정권의 현실 등을 감안하여 당장의 통일에 주력하기 보다는 분단 상태의 안정적 관리가 급선무라는 기본인식에 바탕을 두고 대북정책³²⁾을 추진하였다.

31) 동 기간 중에 발생한 대북 쌀 수송선 씨아팩스호 인공기 계양사건, 쌀 수송선 삼선비너스호 선원의 청진항 억류사건, 안승운 목사 남북사건, 김용순 노동당 비서의 쌀 지원 비하 망언사건 등이 대북 쌀 지원에 대해 남한에서 부정적 여론을 형성하였다.

32) 김대중 정부는 출범 당시 대북정책을 ‘대북포용정책’이라고 명명하다가 2000년 남북정상회담 이후에는 ‘대북화해협력정책’으로 명명하였다(김형석, 2011: 68).

북한은 김대중 대통령 취임 한 달을 평가하는 「로동신문」 논평에서 한국의 새 정부가 화해·협력과는 반대로 행동하였고 “선임자들의 전철을 밟지 않는가 하는 의심만을 가지게 만들었다”며 북한이 바라는 “연북화해정책”으로의 전환 조짐이 없었던 데 대해 “실망”을 표시하였다. 그러나 이 논평은 남한 당국이 북한의 제안을 “신중히 대하고 정책전환 의지를 실천행동으로 보여주어야 할 것”이라고 언급함으로써 새 정부에 대한 기대감을 여전히 견지하고 있음을 시사하였다(로동신문, 1998.3.28). 특히 북한은 남한의 정경분리 원칙과 관련, 그것이 “진실로 조국통일을 위한 목적에서 출발한 것이라면 형식에 구애됨이 없이 아량을 가지고 대할 것”이라고 밝힘으로써 간접적이거나 김대중 정부의 「햇볕정책」에 긍정적 반응을 나타내었다(중앙방송, 1998.4.6). 비록 김대중 정부에 대해 여전히 의구심을 보이면서 비난하고 있지만 과거 김영삼 정부에 대한 적대적 태도와는 다소 차이가 있어 보였다.

이러한 상황에서 1998년 3월말 제5차 남북적십자 대표접촉이 베이징에서 열렸다. 북한은 이 자리에서 비료지원 문제 등 상호 관심사를 논의하기 위해 차관급을 단장으로 하는 남북 당국 간 회담을 개최할 것을 제의하였다. 북한이 1994년 6월 김영삼 대통령과 김일성 간의 정상회담 개최문제를 협의하기 위한 부총리급 예비회담 이후 4년만의 일이었다. 그동안 김영삼 정부 시절에는 남북 당국 간 대표회담이 제도로 열리지 못했다. 김대중 정부 출범과 동시에 남북 당국 간 회담을 제의한 사실은 매우 의미 있는 일이다. 4월 11일부터 17일까지 베이징에서 이루어졌으나 북한에서 남한의 대북정책과 대화태도를 이유로 회담은 중단되고 말았다.

북한은 1999년 2월 3일 “외세와의 공조 파기 및 합동군사연습 중지, 국가보안법 철폐, 통일운동과 활동의 자유보장 등 선행사항들이 해결된 기초 위에 올해 하반기에 ‘남북고위급회담’을 개최하자”는 제

의를 하였다(중앙방송, 1999.2.3). 이 ‘2:3 제의’는 여러 가지 면에서 상당히 대화지향적인 제안이라고 할 수 있다. 대화를 제안하는 대남 편지에서 북측은 대통령을 ‘대한민국 김대중 대통령’으로 호칭하였으며, 막연한 당국자 대화가 아닌 ‘남북고위급정치회담’을 제안하였고, 무엇보다도 회담의 의제로 우리 정부가 가장 매혹적으로 생각하는 남북 현안들이었던 ‘남북기본합의서’ 이행문제, 교류협력 문제, 이산가족 문제 등을 제의하였던 것이다(김해원, 2011: 201). 북한의 이러한 대화제의에 대해 남한도 환영하면서 “조건 없는 회담의 조속한 개최”를 촉구하자, 북한은 조건 없는 대화에 부정적 입장을 보이면서 “선행실천사항들이 이행된다면 대화가 아무 때나 열려도 무방하다”(평양방송, 1999. 2.8)고 밝혔다.

남북 당국 간 대화가 1년여 만에 다시 시작되었다. 남북한은 1999년 6월 3일 비공개 접촉을 통해 이산가족 문제와 당면 문제를 논의하기 위한 차관급 회담을 베이징에서 개최하는데 동의하였고 남한은 북한에 비료 20만 톤을 제공하기로 합의하였다. 이와 같은 대화는 김대중 정부 들어서 남북 당국의 대화의 물꼬를 트게 되고 이러한 대화의 과정이 누적되면서 남북정상회담에 적극적으로 나서게 되는 연결고리가 되었다고 볼 수 있다.

이후 2000년 3월 김대중 대통령의 베를린 선언을 발표 한 이후 박지원 장관과 송호경 아태부위원장 간의 특사접촉을 거치면서 2000년 6월 역사적인 남북 정상회담이 개최되었다. 남북정상회담 이후 남북 간의 화해협력을 위한 다양한 차원의 남북대화가 추진되었다.

제 2절 제도변화의 결정요인

1. 위기

1) 남한의 정치·경제적 위기

김대중 정부는 출범 당시 국내적으로 두 가지의 큰 정치·경제적 장애물에 발목이 잡혀 있었다. 하나는 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받는 상황으로 외환위기에 직면해 있었다. 다른 하나는 DJP 연합에 의해 창출된 정권이라는 태생적 한계와 여소야대로 인해 정국 운영의 주도권을 장악할 수 없었다.

김대중 정부가 맞이한 가장 큰 국내적 어려움은 바로 아시아금융위기(IMF 사태) 극복이었다. 금융위기는 경제 침체와 대규모 실업 및 구조조정 등 중대한 사회 경제적 불안정 가능성을 보유하고 있었다. 김대중 정부는 이러한 국내정치 과제 해결을 위해서 무엇보다도 안정적인 안보환경을 필요로 했다. 따라서 남북문제의 모든 현안을 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결하기 위한 노력이 절실했던 것이다(황병덕외, 2000: 81). 즉 북한을 안정적으로 관리하여 한반도의 평화를 공고히 해나가는 일이 남한 경제를 살리는 길과 밀접하게 연결되었던 것이다.

김대중 정부는 새정치국민회의와 김종필씨의 자유민주연합과의 합작으로 탄생되었다. 이 두 정당은 1997년 대선을 앞두고 DJP 연합에 의해 1999년 말까지 헌법을 개정하여 내각제를 추진하고 자민련에서 새 대통령과 내각수반을 맡기로 합의하였다. 그러나 역사적으로나 이념적으로 이질적인 다른 성향의 두 정당의 연합은 순탄치 않았다. 더구나 거대 야당인 한나라당의 비협조적인 태도로 인해 정치적 갈등과 대립이 계속되었다. 양당 연합시 합의했던 내각제 개헌 문제를 둘러싸고 1999년 7월 이를 일단 유보하기로 하자 자민련 내부에서 동요가 일어나고 급기야 공동정권이 와해되는 사태를 맞이하였다. 2000년 4월 13일 제16대 총선을 앞두고 자민련은 야당임을 선언하고 여당인 새천년민주당에 대항하는 구도로 총선을 치르게

되었다. 그 결과 자민련은 17석의 의석만을 확보함으로써 원내교섭 단체의 지위도 잃어버리고 말았다. 선거 결과 한나라당이 원내 1당으로서 정국 주도권을 계속 확보하게 되어 정국과행은 계속 되었다.

김대중 정부는 집권 초기에 외환위기를 극복하면서 경제를 일정하게 회복시켰으나 구조조정으로 인한 진통과 실업자 대량 발생, 유가 상승 및 세계경제의 불안 등으로 경제위기가 다시 도래하고 정치적으로 지역적 지지 기반의 편중성과 국회 내에서 야당으로부터의 지지 부족 등 어려움에 봉착하였는데, 이렇게 불리한 정치적 여건을 남북관계에서 획기적인 전기를 마련함으로써 국민적 지지 기반을 이끌어내려 한 것으로 보인다(안재훈, 2001: 74).

2) 북한의 위기 상황

북한은 1997년 최악의 상태에 빠져 있었다. 1994년 김일성 사망 이후 유훈통치를 지속해오는 동안 북한 경제는 완전히 고립되고 공장 가동률이 30%를 밑돌면서 마이너스 성장을 지속하였으며 체제이완 현상이 심화되고 있었다. 1993년 제3차 7개년 계획이 끝나고 1994년부터 3년간 완충기를 설정했지만 이후에는 새로운 경제계획을 내놓지 못하고 각 부문에서 임시 변통적으로 정책을 제시하는데 머물렀다. 설상가상으로 자연재해까지 겹쳐 식량난이 가중되자 수십만 명의 아사자가 생기고 탈북자가 늘어나기 시작하였으며 식량문제의 해결을 외부의 인도적 지원에 의존하는 상황이 되었다. 한마디로 경제가 완전히 파탄상태에 들어가 남북 간의 국력격차는 그 비교 자체가 무의미하게 된 것이다(김형기, 2010: 218).

김정일 체제가 공식적으로 출범하였던 1998년에 들어와 북한은 강성대국론을 김정일 시대의 새로운 정치이념으로 내세우기 시작하였다. 강성대국론은 사상과 정치의 강국, 군사의 강국, 경제의 강국을

건설하자는 것이다. 즉 사상 면에서 당과 혁명 대오의 공고한 사상의지적 통일단결이 이룩된 나라, 군사 면에서 강력한 공격수단과 방어수단을 다 갖춘 무적필승의 강군과全民 무장화, 전 국토 요새화가 실현되어 난공불락의 보루를 이룬 나라, 경제면에서 사회주의 건설을 촉진시켜 경제가 활성화되고 자립경제의 위력이 높게 발양된 나라를 만들면 강성대국으로 올라설 수 있다는 것이다(로동신문, 1998.9.9). 강성대국론은 김정일 시대의 본격적인 출범에 즈음하여 주민들에게 새로운 비전과 희망을 제시하는 한편 북한 정권이 건재하다는 것을 대외적으로 과시하기 위한 슬로건이었는데, 이것은 역으로 북한이 생존 그 자체에 매달려야 할 만큼 어려운 환경에 처해 있었다는 것을 말해준다.

북한은 ‘고난의 행군정신’에서 ‘사회주의 강행군’이라는 새로운 구호를 제시하고 김정일의 현지지도를 통해서 중공업우선주의를 구체화하기 시작하였다. 이렇듯 자립적 민족경제건설노선 견지의 강조에도 불구하고 북한 경제는 그들의 계획대로 나아질 기미가 보이지 않았다.³³⁾

그러나 1994년 김일성의 사망으로 북한은 최고지도자가 된 김정일은 대대외적인 난관을 극복하기 위한 ‘중심 고리 전략’으로 대미관계 정상화를 추구한 김일성의 정책을 이어 받아 미국과의 관계개선에 주력하였다. 그러나 대남관계에 있어서는 남북정상회담을 추진한 김일성과는 달리 남한 당국과의 직접적인 대화를 거부하는 소위 남한배제정책을 추구하였다(홍용표, 1997: 4-5).

1997년 하반기부터 이와 같은 북한의 입장에 변화의 조짐이 나타났다. 김정일은 1997년 8월 4일 발표된 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”라는 제목의 소위 「8·4 노작」을

33) 참고로 1999년 석탄생산은 2,120만 톤으로 1985년의 3,750만 톤의 56%에 불과했으며, 1990년대 식량생산량은 400톤이었으나 1999년도는 300톤에 불과하였다(김해원, 2009: 179).

통해 남한 당국과의 대화에 나설 수 있음을 처음으로 시사하였다. 김정일은 남북관계 개선이 통일을 실현하기 위한 “절박한 요구” 이나 김영삼 정부가 대결정책을 통해 남북관계를 “일찍이 없었던 최악의 상태로 몰아넣었다”고 비난하며, 남한 당국자들이 “정책전환”을 하여 북한을 적대시하는 “반북대결정책”을 “연북화해정책”으로 바꿀 경우 남한 당국자들과의 대화도 가능하다고 언급하였다(로동신문, 1998. 8.13, 중앙방송, 1998.8.20).

북한은 김일성 사망 이후 소위 ‘통미봉남 정책’을 추구하였으나 북미 관계개선을 위해서 뿐만 아니라 경제난 극복에 필요한 대규모 지원을 확보하기 위해서도 남한 당국과의 접촉의 필요성을 느끼고 있었다. 김정일이 「8·4 노작」에서 김일성 사망 이후 처음으로 남한 당국과 대화의 상대로 인정하고 비록 전제조건을 달기는 했지만 남북 당국 간 대화의 가능성을 열어둔 것은 이러한 북한의 현실인식에서부터 나온 것이라고 할 수 있다(홍용표, 2002: 187). 결국 이와 같이 변화된 북한의 상황은 북한이 남한과의 교류확대를 가능하게 하였다.

2. 외부적 압력

20세기 후반 국제 냉전의 종식, 세계적인 질서의 변화는 한반도 분단을 초래하고 지난 반세기 동안 대결과 반목을 강요해왔던 외적인 요인이 없어진 것을 의미하는 것이었다. 이러한 동북아 질서의 변화는 한국의 대외정책, 특히 대북정책을 좀 더 전향적으로 변화하도록 하였다. 남북 간의 체제경쟁에서 승리하였다는 자신감과 미국을 중심으로 한 동북아 정세의 상대적 안정은 남한 정부로 하여금 한반도 주변의 정세 변화를 능동적으로 활용, 한반도 문제 해결의 장애요소를 제거함으로써 한반도 냉전을 종식시키고 남북관계의 기본

들을 불신과 대결이 아닌 화해와 협력의 관계로 전환시켜 나가기 위해 적극적인 정책을 추진할 수 있도록 하였고 그것이 햇볕정책 혹은 대북포용정책으로 투영되어 나왔다고 볼 수 있다(정창균 2003, 14-15).

김대중 정부 등장 이후 특히 미국의 한국에 대한 정책의 기조는 김대중 정부의 대북한 포용정책을 지지하는 것이다. 즉 남북한 사이의 직접적 대화의 필요성을 지지하면서 동시에 한미 간의 국방동맹의 중요성을 견지하고 있다. 또한 민주적이고 비핵화되고 재통일된 한반도는 동아시아의 평화안보와 미국의 전략적 이익에 부합된다고 보고 있다(세종연구소, 2000: 213).

클린턴 정부의 대북정책은 ‘포용과 확대의 안보전략’에 입각하여 북한과의 적대관계를 점진적으로 해소하려는 노력을 하였다. 클린턴 정부의 대북정책은 첫째, 북한의 불안정성, 취약성, 절망감으로 인해 발생할 수 있는 전쟁을 방지하고 둘째, 북한이 개발 중이거나 보유하고 있는 대량살상무기를 제거하며 셋째, 한국과의 동맹을 강화하는 것을 목적으로 하였고 이에 따라 전쟁방지를 위하여 대북억제력을 유지하며, 북한의 내부붕괴를 막고, 대량파괴무기와 관련하여 제네바 핵합의에 따라 북한의 핵개발 동결 및 핵개발 계획 해체를 추진하며 추가적으로 생화학무기와 탄도 미사일 계획을 중단시키고자 하였다. 이에 따라 클린턴 정부의 대북정책은 냉전기의 억제정책 일변도에서 벗어나 억제와 포용정책의 동시적인 추진이었다(이석수, 2002: 181-182). 이러한 점에서 클린턴 대통령은 북한에 대하여 기본적으로 대북포용정책을 지속하였고 특히 대북포용정책을 추진하고 있는 김대중 정부와 협조체제를 유지하면서 북한의 개혁과 개방을 지지하였다(민족통일연구원, 1999: 48). 남한이 적극적으로 남북관계 개선을 추진하는 것은 이와 같은 맥을 같이 하는 것이라고 보았다. 클린턴 대통령과 김대중 대통령은 1998년 2차례의 정상회담을 가졌

다. 1998년 6월 한미정상회담에서 김대중 대통령이 한반도 문제의 당사자 해결 원칙과 대북 포용정책의 입장을 밝힌데 대해 미국 측이 이를 적극 지지하고 최대한 협조의 뜻을 밝힌 것도 이 때문이다(김형기, 2010: 217-218).

미국의 대북정책은 페리(William Perry) 대북정책 조정관이 미 의회에 제출(1999.9.15.)한 권고안을 통해 정리되었다. 이 권고안에서는 한반도 냉전구조 해체를 위한 3단계 방안³⁴⁾이 제시되었다. 그는 대북정책 추진에서 미사일 해결 문제, 남북관계 개선, 경제제재 해제와 같은 남북한 및 미국의 상호 관심사를 개별 쟁점별로 풀 것이 아니라 전체를 포괄적인 맥락에서 상호 협력적 자세로 단계적·점진적으로 해결할 것을 주장하였다. 즉 ‘페리 프로세스’(Perry Process)라고 일컫는 일정에 따라 미국과 북한은 포괄적 협상을 논의하게 될 고위급회담준비를 위한 베를린 회담(11.15~19)을 갖고 미국의 대북제제조치 추가 완화, 상호연락사무소 설치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장 방안 및 고위급 회담 실현방안 등을 논의하게 되었다(안재훈, 2001: 77-78).

결국 이 시기 미국의 대한반도 정책은 의회를 장악한 공화당의 대북 강경과가 강경책을 주장하는 가운데 기본적으로 제네바 기본합의서의 틀 속에서 대북정책을 수행하면서 새로운 위협으로 등장한 북한의 핵 및 미사일 문제의 해결에 주력하는 한편, 북한의 협조를 얻기 위한 다각적인 방법을 추구하였고 또 김대중 정부가 추진하는 대북포용정책에 대한 적극적인 지지를 표하는 상황으로 향후 클린턴 정부의 대

34) 한반도 냉전구조 해체를 위한 3단계 방안이란 첫 단계에서 북한이 미사일의 실험발사를 중지하고 미국이 이에 상응하여 북한에 대해 경제제재를 부분적으로 완화하며 두 번째 단계에서 북한이 핵과 미사일 개발을 완전 중단하는 대신 미국이 북한과의 외교관계를 정상화하고 마지막 단계로 한반도의 냉전구조를 완전 종식시킨다는 것이다. 그러나 만일 이러한 온건한 전략이 북한의 비협조 또는 거부로 성공하지 못할 경우 미국은 동맹국들과 협력하여 강제적으로 북한의 위협을 제거하는 강경한 전략을 건의하고 있다(정중욱, 2000: 32-33).

한반도 정책의 방향을 정하는 페리보고서가 구체화되는 시기라고 규정할 수 있다(손인수, 2012: 18).

앞에서 살펴본 바와 같이 1990년대 말 남북관계를 둘러싼 환경의 특징을 분석해 보면 미국의 대북정책이 한국의 대북정책과 크게 방향이 어긋나지 않았고 이러한 상황 하에 김대중 정부의 대북포용정책이 이루어졌고 이에 대하여 북한은 당시의 어려운 대내외 상황을 이겨내기 위해 남한의 대북접근에 있어서 주로 경제난을 극복하는데 도움을 줄 수 있는 경제 협력 분야 등 비정치·군사 분야를 중심으로 대북포용정책에 대하여 수용적인 태도를 보이게 되었다. 즉 북한의 선택은 남북관계가 개선되는 방향으로 가닥을 잡았으며 한반도에서의 긴장해소를 징검다리 삼아 미북 관계를 발전시키는 계기로 삼고자 하였던 것이다.

3. 정권 교체

1998년 2월 남한에서는 진보 성향의 김대중 정부로 정권교체가 이루어졌다. 한 국가의 외교정책을 결정하는데 있어 최고 정책결정자로서 개인의 신념체계와 역할이 상당히 중요하기 때문이다(이상우 등, 2001: 424). 남북한 관계는 동서간의 냉전구조 등 국제질서와 남북한의 정치·경제·사회·군사적 상황과 같은 대내외적 환경뿐만 아니라 남북한 정책결정자들의 인지능력과 평가와 같은 심리적 환경에 의해서 영향을 받기도 한다. 특히 북한의 핵실험이나 전쟁위협과 같은 불안정한 상황 하에서는 국가 최고 지도자인 대통령의 심리상태나 경험, 그리고 그동안 축적된 사상이 정책결정에 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 대통령제 하에서는 대통령의 정책결정 권한은 절대적이며, 특히 외교정책에서 대통령의 철학·가치관이 중요하고 결정적이다.

김대중 대통령은 1970년대 야당 대통령 후보 시절부터 3단계 통일론(남북연합단계, 연방단계, 완전통일단계)을 제시하고 자신의 통일철학을 꾸준히 밝혀왔다.³⁵⁾ 3단계 통일론 가운데 김대중 대통령이 가장 중시한 것은 1단계인 ‘남북연합단계’로 평화공존에 이어 남북 교류가 이루어지고 남북이 자유롭게 오가게 될 경우 사실상의 통일이 된다는 신념을 갖고 있었다.

특히 김대중 대통령은 북한이 군사적 도발을 하더라도 먼저 북한을 따뜻하게 포용하면서 교류 협력을 활성화하는 것이 남북관계를 정상화하고 한반도에서 냉전구조를 해체시켜 사실상의 통일로 가는 최선의 길이라고 인식하였다. 또한 대북포용정책은 단기적으로는 북한 정권의 위기 해소에 도움을 주지만 중장기적으로는 북한체제를 변화시켜 한국 체제와 이념 속에 통합시킬 수 있고 한반도의 평화와 안정에 도움이 된다면 남북대화의 진전이나 관계 개선 이전에 미국과 일본의 대북관계 개선이 이루어져도 무방하다는 것이 그러한 가정이다(강인덕·송중환, 2004: 319).

김대중 대통령은 1970년대부터 민족통일의 대원칙으로 자주, 평화, 민주주의 가치를 주장하였다. 특히 자신의 평화사상을 열린 민족주의(open nationalism), 적극적 평화주의(positive peace), 그리고 쏘지구적 민주주의(global democracy) 라고 주장하고 있다(동북아평화연구회 1999: 39-43). 이와 같은 민족통일의 대원칙과 평화사상이 대북포용정책의 이념적 기초로 작용하고 있다. 바로 이러한 김대중 대통령의 개인철학이 대북포용정책을 적극적으로 펼치게 된 뿌리이다.

1970년대와 1990년대 2번에 걸친 남북 당국 간의 대화가 주로 당시 국제환경 변화에 큰 영향을 받았다고 볼 수 있다. 이에 반해

35) 급진적 제도변화가 일어나기 위해서는 새로운 제도들을 옹호하는 권력자 혹은 전문가들이 사전에 철저한 준비를 하고 있어야 한다. 여러 대안들 중에서 하나가 주된 제도로 부상하기 위해서는 그것을 옹호하는 사람들의 철저한 준비가 필요하다(하태수, 2001: 118).

2000년 남북정상회담과 그 이후의 회담에는 김대중 대통령의 적극적인 대북 화해 협력 정책의지가 크게 작용하였다(강인덕·송종환, 2004: 318).

북한에서도 1994년 7월 8일 김일성 사망 이후 1998년 9월 김정일 체제가 공식 출범하였으나, 남한처럼 정권교체가 이루어진 것이 아니었다. 또한 북한에서는 김정일이 오래 전부터 김일성 사후를 대비하여 후계자 수업을 받으면서 실제 당·정·군에서 실질적이고 막강한 권한을 행사하였기 때문에 우리와 같은 정권교체와 같은 의미로 해석할 수 없다. 또한 북한은 김일성 유훈통치를 통해 사회주의 체제 고수를 위한 대남정책을 추진하여 왔다. 따라서 북한의 김정일의 정권 교체는 남북관계 변화의 결정요인이 될 수 없다.

제 5 장 6·15 남북공동선언과 10·4선언

2000년 6월에 1차 남북한 정상회담이 개최되었다. 6·15 남북공동선언은 남북한 정상 간에 이루어진 국가 간 최초의 합의서이다. 6·15 공동선언은 남북 간 화해협력의 남북대화가 새로운 제도로서 형성되는 결정적 국면의 단계이다. 1차 정상회담을 계기로 정치·경제·군사 및 인도적인 분야 등 다양한 차원의 남북대화과 교류 협력이 증대되면서 남북관계도 큰 폭으로 발전하는 변화의 길로 접어들게 되었다. 즉 ‘수확체증’의 접촉과 교류를 통해 남북대화의 구조가 지속되고 더욱 강화되었다. 2007년 노무현 정부에서 2차 정상회담을 통해 10·4 선언이 최종 결과로서 채택되면서 남북 화해 협력의 제도가 유지되는 경로 의존적 성격을 띠게 되었다.³⁶⁾

제 1 절 제도형성 : 6·15 남북공동선언 채택

1. 성립 배경

1998년 출범한 국민의 정부는 남북한 관계의 개선을 정권 최대의 목표로 내세울 정도로 대북정책에 있어 과거의 정부들과 달리 보다 유연하고 민족 화합적 정책을 추진하였다. 국민의 정부는 북한을 ‘실패한 체제로 간주하되 쉽게 붕괴하지 않을 것이며 이미 변화를 시작했고 변화하지 않을 수 없을 것’이라는 과거와 다른 대북 시각을 보여주며 대북정책을 원점에서부터 새로 시작하였다(김계동, 2000: 500).

36) 김정일은 2008년 9월 5일 담화를 통해 남북정상회담에서 채택된 “6·15 북남공동선언과 10·4선언은 민족자주의 선언, 민족대단결의 선언이며 조국통일의 대강”이라고 규정하였다(정규섭, 2011: 2).

김대중 정부는 체제 열세에 놓인 북한이 남한의 접근에 대하여 체제 붕괴를 우려할 것으로 고려하여 이 문제를 해결하기 위해 ‘정경 분리 원칙’에 따른 대북접근을 우선 추진하였다. 즉 초기에는 당국자 중심의 정치적 대화를 배제하고 당장 실현이 가능한 비정치분야인 경제 교류와 협력, 특히 민간이 주도하는 금강산 관광 사업 및 대북 투자를 확대하였다(김계동, 2008: 55).

1994년 김일성 사망 이후 북한의 최고 지도자가 된 김정일은 대남 관계에 있어서 정상회담을 추진한 김일성과 달리 남한 당국과의 직접 대화를 거부하는 소위 ‘남한배제정책’을 추진하였다. 김일성 사망 이후 통미봉남(通美封南) 정책을 추구하였으나 경제난 극복에 필요한 대규모 지원을 확보하기 위해 남한 당국과의 대화의 필요성을 느끼고 있었다. 비록 조건을 달기는 했지만 「8·4」 노작³⁷⁾에서 남북 간 대화의 가능성을 열어 두었다(홍용표, 2002: 187). 이에 북한은 1998년과 1999년에 걸쳐 두 차례 당국 간 대화에 참여하였으나, 대화를 결렬시키는 등 남북대화에 소극적인 태도를 유지하였다.

북한은 김대중 정부의 대북포용정책에 대해 초기에는 비난으로 대응하다 점차 이를 이해하고 수용하는 과정을 보여 왔다. 세부적으로 보면 4단계에 걸쳐 변화해 왔다(이종석, 2000: 114-117). 제1단계는 김대중 정부 출범 초기인 3~4월로서 대북포용론에 대해 관망을 하며 남한 정부가 조건 없이 경제지원을 하리라고 할 만큼 아전인수격으로 해석하였다. 제2단계는 1998년 5~8월로서 북경 차관급 회담에서 남한 정부가 ‘상호주의’에 걸려 성과 없이 끝나자 김대중 정부의 대북포용정책을 맹렬히 비난하였다. 제3단계는 1998년 9월부터 2000년 3월(베를린 선언) 이전까지로 대북포용정책에 대한 전면적인

37) 김정일은 1997년 8월 4일 발표된 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자” 라는 제목의 소위 「8·4 노작」을 통해 남한 당국과의 대화에 나설 수 있음을 처음 시사하였다(로동신문, 1998.8.13, 중앙방송, 1998.8.20.).

부정 대신에 유리한 부분을 활용하고 이해하려는 태도를 보였다. 이 기간 중 잠수정 침투 사건, 서해교전 등 김대중 정부의 대북정책이 시험대에 오르는 제반 요인들이 있었으나 일관되게 대북포용정책을 유지해가자 이전 정권과는 다르다는 점을 이해하기 시작하였고 제4 단계는 베를린 선언을 계기로 남한과 정상회담에 적극적으로 응하기 시작하였고 평화정착과 화해협력 프로그램에 관심을 가지게 되었다.

결국 남북한은 2년여 간 꾸준한 대화와 협상을 모색한 끝에 2000년 6월 역사적인 남북정상회담을 개최하였다. 북한이 그동안 남북당국 간 대화를 기피해 왔는데 돌연 2000년 남북정상회담에 임하게 된 배경은 여러 가지로 볼 수 있다. 첫째, 그동안 남한 당국과의 대화를 거부해 온 북한이 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 긍정적 입장으로 태도가 바뀌기 시작했다. 김대중 정부 출범 이후 2년간 대북포용정책이 일관되게 추진되는 것을 보고 북한은 남한의 대북정책이 흡수통일이 아니라는 데 확신을 하게 되면서 대화에 임하게 되었다.

둘째, 무엇보다도 북한의 계속되는 경제난은 <표 5-1>에 보는 바와 같이, 남북대화에 적극 나서게 한 주요 요인이었다. 1998년 김정일 시대가 본격 개막하였지만 그동안 누적되어 온 북한의 경제시스템의 낙후성이 일순간에 개선될 수 없었다. 북한 내부 경제체제 개혁에는 많은 어려움이 있어 결국 외부로부터의 기술과 자본 유치에 나설 수밖에 없었다. 남북정상회담으로 남한으로부터 다양한 분야에서 협력과 지원이 있을 것으로 기대하고 있었던 것이다. 특히 1998년과 1999년 베이징에 있는 두 차례의 남북 차관급 회담에서 비료를 지원받았으나 본격적으로 대북투자를 유치하기 위해서는 높은 수준의 남북대화가 필요하다는 점을 인식하게 되었다. 셋째, 대남전략 변화에 따라 남북정상회담에 적극 나서게 되었다. 남북정상

회담 전까지 북한의 대남전략은 ‘通美封南’ 또는 ‘先美後南’ 전략이었다. 그러나 미국이 2000년에 대통령선거가 있으면서 대외정책이 정립되지 못하게 되자 북한은 남북정상회담을 서두르고 공화당의 강경론에 비해 온건한 클린턴 행정부의 ‘페리권고안’을 수용하는 것이 유리하다고 판단하고 기존의 대남전략을 수정하게 되었다(안재훈, 2001: 75).

<표 5-1> 1990년 북한의 주요 경제지표 추이

구 분	단 위	1990	1998	1999
인구		2,022	2,194	2,208
경제활동 인구	만 명	1,485	1,619	1,638
농가 인구		764	801	810
식량작물생산량	만 M/T	402	389	422
명목국민총소득(GNI)	억 달러	231	126	158
1인당 국민총소득	달러	1,142	573	714
경제성장율		-3.7	-1.1	6.2
농림·어업		-10.2	4.1	9.1
광공업	%	-2.9	-3.9	9.9
제조업		-1.5	-3.1	
전기, 가스, 수도		-2.2	-9.2	
무역총액		47.2	14.4	14.8
수출	억 달러	19.6	5.6	5.1
수입		27.6	8.8	9.6
무역의존도	%	20.4	11.4	9.4
총외채	억 달러	78.6	121	122.9
총외채/GNI	%	34.0	96.0	77.8
에너지 총소비량	백만 TOE	23.9	14.0	15.0
1인당	TOE	1.18	0.64	0.67
발전설비용량	만 KW	714	739	739
발전량	억 KWH	277	170	186
원유도입량	천 배럴	18,472	3,694	2,325
정유능력	천 BPSD	70	70	70

* 출처 : 강인덕·송중환 (2004, 322)

2. 6·15 남북공동선언 합의 과정

2000년 들어서 김대중 대통령은 1월 신년사에서 대북정책 중점사

향으로 한반도 냉전종식을 위한 남북화해협력을 강조하고 대북 인도적 지원을 계속하면서 상호 이익 공존공영의 틀에서 경제교류 활성화를 추진할 것임을 밝혔다.

김대중 대통령은 3월 9일 독일 베를린 자유대학 강연을 통해 대북 경제지원, 평화정착, 이산가족 문제해결 및 당국 간 대화 등 한반도 문제 전반을 포괄하는 ‘한반도 평화와 통일을 위한 남북 화해·협력 선언(‘베를린 선언’)'을 발표하였다. 북한은 베를린 선언을 한 지 닷새 만에 『로동신문』 논평을 통해 “백 마디의 말보다 한 번의 실천이 중요하다”는 반응(2000.3.15)을 보였다. 이처럼 베를린 선언은 한반도에서 냉전을 종식시키고 평화공존을 이룩하기 위해 남북 간 화해협력을 적극 추진해 나간다는 실천의지를 북한에게 보여줌으로써 북한이 남북정상회담에 응해 오도록 유인책으로서 의미가 있다고 할 수 있다. 베를린 선언을 통해 김대중 정부는 대북정책에 대한 확고한 의지를 국제사회에 표명함으로써 북한에게 큰 확신을 심어주었다고 볼 수 있다(김해원, 2011: 204).

1999년 하반기 이후 페리 프로세스가 본격 가동되면서 남북 간 비공개 채널이 활기를 띠기 시작했다. 그리고 마침내 2000년 초 남북 간 집중적으로 협의한 끝에 남북정상회담이 합의되었다. 2000년 2월 초부터 3월 초까지 북경에서 지지부진하게 진행되고 있던 한국 국가정보원 대북 협상팀과 북한 아태평화위원회 실무진 간의 대북지원 문제 협의가 3월 8일~10일 싱가포르 예비접촉, 3월 17일부터 4월 8일까지 중국 상하이와 베이징에서 열린 보다 상위 직급의 비공개 접촉으로 이어져 4월 10일 서울과 평양에서 6월 12일부터 14일까지 남북정상회담을 개최하기로 전격 발표하였다.

남북은 4월 22일부터 모두 5차례에 걸쳐 남북정상회담 절차문제를 협의하기 위한 준비접촉이 이루어졌다. 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최된 역사적인 남북정상회담은 통일문제의 자주적

해결, 남측의 남북연합과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안의 공통성을 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일 추진, 이산가족 교환방문, 경제·사회·문화·체육·보건·환경 분야의 협력과 교류 활성화 및 당국 간 대화의 개최 등 5개항으로 된 6·15 남북공동선언을 합의, 발표하였다.

3. 6·15 남북공동선언 의의와 성격

2000년 6월 개최된 남북정상회담이 지니는 의의는 김영삼 대통령과 김일성 주석간 정상회담 개최를 앞두고 1994년 7월 8일 사망한 김일성의 조문 문제로 북한 측이 거부해온 한국 당국과의 대화가 6년 만에 복원되고 그것도 분단 55년 만에 처음으로 정상들이 대화를 통하여 민족의 장래와 운명을 자주적으로 해결해 나갈 것을 합의하여 한반도 문제의 당사자 해결원칙을 구현하고 당국 간 대화를 제도화한 것이었다.³⁸⁾

실로 해방 후 김구·김규식의 ‘남북협상론’, 1972년의 7·4 남북공동성명 그리고 1992년의 남북기본합의서에 이어 민족 통합을 위한 역사적 실험을 이제 다시 시도하였다고 평가할 수 있다(이호재, 2000: 7). 6·15 공동선언은 남북관계사에서 중대한 전환점을 마련한 기념비적인 문건이다. 실제로 이후 남북한 간에는 대화와 교류와 협력이 대폭 증가하였고 남북관계가 획기적으로 진전되었다(김형기, 2010: 252).

또한 6·15 남북공동선언의 기본적인 성격은 냉전적 대립에서 화해와 협력으로 남북관계의 패러다임 전환을 가능케 한 계기로서의 의미를 지닌다. 제 1차 남북정상회담은 남북관계와 국내 정치뿐만 아니

38) 6·15 남북공동선언의 의의와 성과에 대한 정부의 공식적인 평가는 통일부의 「남북정상회담 결과」 해설자료(<http://unikorea.go.kr> 남북주요 회담내용) 참조

라 주변정세에도 상당한 영향을 주었다. 북미관계에 직접적 영향을 주어 2000년 10월 북한 조명록 차수의 방북도 성사 직전까지 갔다. 2002년 9월 일본 고이즈미 일본 총리의 1차 방북도 제 1차 남북정상회담에 따른 한반도 정세 변화에 힘입은 것 이었다(박정현, 2009: 3).

6·15 공동선언을 계기로 정상회담 이전에는 남북한 교류·협력이 비정치적 민간교류에만 집중되었으나 정상회담 이후 6·15 공동선언이라는 기본 틀을 바탕으로 하여 장관급 회담이 계속 개최되었으며 이를 중심으로 다양한 분야에서 정부 관료들 중심으로 한 교류·협력이 시작되었다. 이는 정치적 신뢰를 바탕으로 한 남북한의 교류·협력을 의미하는 것으로서 남북관계를 한 단계 끌어올렸다고 할 수 있다(홍용표, 2005: 14).

특히, 6·15 남북공동선언을 현장에서 추진한 한국 측의 당시 실무 책임자는 동 선언의 4주년을 맞아 동 선언은 냉전종식의 시작을 알리는 선언이며 한반도에서 새 역사를 여는 선언이라고 하면서 동 선언의 합의, 발표로 남북한 간에 전쟁위험을 해소해 나갈 수 있게 되었고 자주와 평화의 원칙에 따라 점진적·단계적으로 통일을 추진해 나가기로 합의하였으며 남북한의 합의가 실천에 옮겨져 상호 신뢰조성이 가능하게 되었다고 그 의의를 긍정 일변도로 평가하였다(임동원, 2004: 13-15).

그러나 충격적이며 역사적인 평가에도 불구하고 6·15 남북공동선언은 남북한 쌍방이 1989년 2월부터 1992년 2월까지 거의 3년간 예비 회담과 총리 회담을 거쳐 합의, 발표한 남북기본합의서를 이행하고 준수하려는 노력을 등한시하여 이를 사문화시킴으로써 쌍방의 정권 교체 시 전 정부가 합의하여 발효시킨 사항들을 무시할 수 있는 사례를 남기는 아쉬움을 남겼다. 결국 과거의 ‘좋은 합의’가 확인되지 않고 무시될 때 ‘새로운 합의’가 지켜진다는 보장이 없다는 우려를 낳기도 하였다(이동복, 2000: 33). 6·15 남북공동선언에서 합의, 발표

되었던 김정일 국방위원장의 답방은 결국 이루어지지 않고 남북정상회담의 정례화는 기대와 달리 성사되지 않고 말았다. 2000년 6월 남북한 정상들이 역사적으로 처음 만나 6·15 남북공동선언을 합의, 내외에 선포한 것은 남북한 정상 간의 합의로 남북한 간에 다시 대화와 협력의 시대를 연다는 점에서 민족사를 다시 쓴 역사적 과거라는 평가를 받았다. 그러나 2000년 6월 현대그룹 정몽헌 회장이 동 정상회담 성사를 위하여 김대중 정부의 인지 하에 현대그룹이 정상회담 개최 전에 현금 4억 5천만 달러와 평양체육관 건설 자재, 트럭 등 5천만 달러를 비밀리에 제공한 것을 밝힘으로써 태생적으로 6·15 남북공동선언을 폄하할 수 있는 의혹들이 사실로 드러났다(조선일보, 2003.7.3). 즉 대가를 주고 개최된 정치적 회담이라는 논란에 휘말리게 되었고 특히 북한의 3차 핵실험과 계속된 장거리 미사일 개발·발사 등으로 대북 퍼주기의 시비에 휩싸이기도 하였다.

또한 동 선언은 남북한 간의 대화와 통일을 위한 이정표에 반드시 포함되어야 할 항목을 결여하고 있을 뿐만 아니라 동 선언 제1항 자주적 통일원칙과 제2항 북측의 낮은 단계의 연방제와 남측의 연합제와의 공통점을 인정한 통일방안을 둘러싼 남북한 간의 중대한 해석상의 차이로 이를 실천에 옮길 수 없는 문제점도 안고 있다(강인덕·송중환, 2004: 332).

제 2 절 제도강화 : 남북 대화·교류 협력 확대

2000년 정상회담 이후 남북대화가 양과 질적인 측면에서 큰 변화가 시작되었다. 정치, 군사, 경제, 인도적 분야, 사회문화 분야에서 모든 회담이 활성화되기 시작했다. 정상회담 이후 2003년 2월까지 남북대화는 총괄 분야 13회, 군사 분야 17회, 경제 분야 21회, 인도 분야 7회, 체육 분야 2회 등 총 60회의 회담이 각급 분야에서 개최되었다.

1. 정치·군사 분야 회담

남북은 6·15공동선언 합의사항을 조속히 이행하기 위해 장관급회담을 개최하기로 하였다. 장관급 회담은 6·15공동선언을 실천하는데 있어서 관련된 문제들을 해결하고 조정해 나가는 중심 협의체의 기능을 수행했다. 군사·경제·사회문화 등 각 분야 회담이 원활하게 진행될 수 있도록 전반적으로 총괄하면서 지원하였다.

1차 장관급회담(2000.7.20~31)에서는 장관급회담의 운영원칙을 정하고 판문점 연락사무소 업무 재개, 조총련 동포들의 고향방문 협력, 경의선 철도의 끊어진 구간 연결 등에 합의하였다(통일부, 2000.7.31). 2차 회담(2000.8.29~9.1)에서는 이산가족 방문단 교환사업의 추가적 실시, 군사 당국자간 회담 개최, 경협을 확대 발전시키기 위한 제도적 장치 마련, 경의선 철도 연결 및 문산-개성 간 도로 개설, 임진강 수행방지 사업의 공동 추진, 한라산과 백두산 시범 관광단 교환 등에 합의하였다(통일부, 2000.9.1). 3차 회담(2000.9.27~30)에서는 이산가족들의 생사확인·서신교환·면회소 설치 등에 관한 조속한 조치, 경제 분야의 제반 문제를 협의하기 위한 남북경제협력위원회 설치, 서울 평양 친선축구대회 및 교수·대학생·문화계 인사 등 방문단 상호교환 검토 등에 합의하였다(통일부, 2000.9.30). 이번 회담에서 경제 분야를 별도로 협의하는 회의체가 탄생하였다. 제4차 회담(2000.12.12.~16)에서는 남북경제협력추진위원회 구성 및 1차 회의일자, 어업부문 상호 협력, 태권도 시범단 교환, 이산가족들의 생사확인 및 서신교환 시범 실시, 북한측의 한라산 관광단 및 경제시찰단 파견 등에 합의하였다(통일부, 2000.12.16). 2001년 3월 13일부터 16일까지 서울에서 개최기로 한 제5차 남북장관급회담을 북한이 불참하겠다고 발표함으로써 회담은 6개월 후에야 개최되었다. 5차 회담(2001.9.15~18)에서는 남과 북, 러시아 사이에 철도와 가스

관 연결 사업, 금강산 육로관광과 개성공단 건설을 위한 실무협의를 하는 사안들에 대해 협의하였다(통일부, 2000.9.18). 제6차 장관급 회담(2001.11.9~14)에서는 9.11 사태 이후 테러예방을 위한 남한의 '비상경계조치' 관련 북한이 반발하면서 회담 진전이 없으면서 공동보도문을 채택하지 못하고 7차 회담이 개최되기 까지 7개월이 소요되었다(통일부, 2001.1.14). 이후 개최된 7차 회담(2001.8.12.~14)은 적십자 회담 개최와 부산 아시아경기대회 북한 측 참가 등 10개 사항에 대해 합의를 도출하였다(통일부, 2001.8.14).

이후 남북장관급회담은 노무현 새 정부가 출범하기 전 까지 제8차(2002.10.19.~22) 및 제9차(2003.1.21.~24) 회담 등 2차례 더 추가로 개최되었지만 그동안의 합의사항을 정리하고 차기 정부가 이를 승계하여 계속 추진해 나갈 수 있도록 하였다.

한편, 2차 남북장관급회담(2000.8.29~9.1)에서 군사당국자 간 회담 개최, 경의선 철도 연결 및 문산-개성 간 도로 개설 등에 합의함에 따라 분단 사상 처음으로 남북 간에 국방장관급회담이 이루어졌다. 2000년 정상회담 이전까지 남북한은 군사 분야에서는 전혀 대화가 없었다. 2000년 정상회담 이후 9월 25일부터 26일까지 제주도에서 제1차 남북장관급회담이 열렸고, 11월과 12월에는 남북군사실무회담이 판문점에서 열렸다.

남한은 국방장관급회담을 계기로 군 인사 교류와 군사정보 교환, 군사직통전화 설치 등 조치를 통해 군사적 신뢰를 구축하고 남북군사위원회를 설치하여 군사문제의 지속적 협의를 위한 제도적 장치를 마련하는 문제를 협의하고자 했다. 그러나 북한은 군비통제 등 한반도 평화와 군사적 긴장완화를 위한 제반 현안문제들에 대해서는 소극적인 태도를 취하고 6·15공동선언의 이행에 따르는 군사적 보장문제만 다루려고 하였다. 이로 볼 때 북한은 본격적 의미의 군사회담 추진은 처음부터 염두에 두지 않았다고 할 수 있다(김형기, 2010: 261).

결국 북한 측의 반대로 군사문제의 최고책임자간 회의를 갖고도 군사문제 해결의 초보단계인 긴장완화문제에 대한 실질조치에 관하여는 아무런 합의를 보지 못하였다(강인덕·송종환, 2004: 333).

1차 남북장관급회담(2000.7.20~31)에서 남북한은 6·15 남북공동선언의 이행과 관련하여 필요한 군사적 조치들에 대한 입장을 합의했다. 민간인들의 왕래와 교류협력을 보장하는데 따르는 군사적 문제 해결을 위해 적극 협력하기로 하고 철도·도로 연결을 위해 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북관할지역을 설정하기로 하였다.

이후 남북군사 실무자간 계속된 대화를 통해 2가지의 중요한 합의서가 채택되었다. 2000년 9월 17일 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서’가 발효되었다. 이 합의에 따라 군사 당국자들 간에 사용할 수 있는 통신선이 개설되었는데, 이는 철도·도로 연결 작업 뿐만 아니라 군사당국자 간 중요한 대화창구 수단의 역할을 하게 되었다. 또 다른 합의서는 2003년 1월 27일 ‘동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서’가 채택되었는데 이 합의서는 개성공단 및 금강산 관광 사업 추진을 지원하였다. 2차 남북국방장관급회담은 7년여 만인 2007년 2차 정상회담이 개최되고 나서야 11월 27일부터 28일까지 개최되었다.

2. 경제·사회 분야 회담

6·15 공동선언의 제4항에 ‘남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고’ 라고 합의하였다. 이를 이행하기 위해 남북은 2000년 9월과 11월 두 차례에 걸쳐 남북 경제협력 실무접촉을 통해 4개의 합의를 채택하는 등 대화의 진전을 보이게 되었다. 그리고 제4차 장관급회담에서 ‘남과 북은 민족경제의 균형적 발전과

공동번영을 위하여 남북경제협력추진위원회'를 구성·운영하게 되었다. 이에 따라 남북경제협력추진위원회 제1차 회의가 2000년 12월 28일부터 30일까지 평양에서 개최되었다. 경제협력추진위원회는 철도·도로 연결 사업과 개성공단 건설사업, 금강산 관광 사업 등 남북한의 중요한 경협사업을 추진하는 문제와 기타 농업·수산업·경공업·광업·해운업 등 산업 전 분야에 걸쳐 남북한이 협력할 수 있는 사업을 개발하고 발전시키는 문제, 그리고 임진강 수해방지와 식량지원, 경제 시찰단 교환 등의 경협 사안을 전담하였다.

2001년 이후 2002년까지 개최된 경제 분야 회담을 살펴보면, 전력협력 실무협의회 제1차 회의(2001.2), 임진강수해방지 실무협의회 제1차 회의(2001.2), 제2차 회의(2002.10), 임남담 공동조사 실무접촉(2002.9), 제1차 금강산사업 활성화 당국회담(2001.10), 제2차 금강산사업 활성화 당국회담(2002.9), 남북경제협력추진위원회 제2차 회의(2002.8), 제3차 회의(2002.10), 남북 철도·도로 연결 실무협의회 제1차 회의(2002.9), 남북 철도·도로 연결 실무 접촉 제1·2차 회의(2002.10~11), 개성공단 건설 실무협의회 제1차 회의(2002.10), 남북해운협력 실무접촉(2002.11) 등 총 17회에 걸쳐 당국 간 활발한 대화가 진행되었다(통일부, 2008: 3). 이같이 남북경제협력추진위원회는 안건에 따라 실무협의회가 구성되는 등 경제협력이 세분화, 전문화되는 등 확대 발전되었으며 특히 실무접촉과 협의가 많아짐에 따라 서울과 개성을 출퇴근하면서 회담을 진행하기도 하였다.

2002년 들어서면서 경제 분야의 회담이 급격하게 증가하게 되었고 남북 교역 및 경협이 꾸준히 추진되었으며 북한 경제시찰단 남한 방문, 경의선 및 동해선 철도·도로 연결을 위한 착공식이 거행되어 공사가 시작되는 등 남북 간에 합의된 사항들에 대한 이행절차가 꾸준히 진행되었다. 남북 간에 경협을 뒷받침 할 수 있는 법적·제도적 장치들도 마련되었다.³⁹⁾ 2002년 말 북핵 문제가 다시 등장하면

서 남북관계에도 다소 어려움이 있었으나 남북 경협은 활발하게 진행되었으며 이때는 이미 합의된 사항들 위주로 구체적으로 이행 문제를 중점 협의함에 따라 주로 실무접촉이 많아졌다.

2000년 6·15 남북공동선언 발표는 남북 이산가족 문제 해결에 새로운 장을 연 역사적 사건이었다. 이산가족 방문단 교환, 비전향 장기수 문제 해결 등 인도적 문제의 조속한 해결을 명시한 6·15공동선언 제3장의 이행으로 종래 민간 차원에서만 비공식적으로 이루어졌던 이산가족 교류가 남북 당국 차원에서 공식적으로 실시되기에 이르렀으며 이로써 이산가족 문제 해결에 새로운 돌파구를 마련한 것이었다(강호제 외, 2009: 490-491).

6·15공동선언 3항에 ‘올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하였다’는 합의에 따라 남북적십자회담이 개최되었다. 이 회담에서 이산가족방문단 교환, 생사·주소확인, 서신교환, 면회소 설치문제 등 남북이산가족 교류 활성화 및 제도화를 위한 구체적 방안 등을 협의하였다.

이에 따라 2000년 한 해 동안 이산가족 방문단을 2차례 교환하였고 남쪽에 있던 비전향 장기수 63명을 인도적 차원에서 북으로 돌려보냈으며 또한 남과 북은 조총련 동포들의 고향방문 사업에 합의하고 2차례에 걸쳐 조총련 동포들이 고향 방문하였다.

1985년 9월 단 한 차례 남북 이산가족 고향방문단 교환이 성사된 이후 실질적인 성과가 없었으나 6·15공동선언을 계기로 남북 이산가족 상봉사업이 정례적으로 실시되면서 남북 이산가족 문제 해결의 물꼬가 트이게 되었다. 2000년 이후 2003년까지 6차례 이산가족 상

39) 대표적으로 경협을 뒷받침하는 제도적 장치의 하나로써 4대 합의서(경제협력 활성화를 위한 투자보장, 소득에 대한 이중과세 방지, 상사분쟁 조정절차, 청산결제)는 2000년 12월 합의되어 2001년 5월 국무회의에서 의결되었고, 6월 국회에서 동의를 받았다. 이후 2003년 8월 발효되었다.

봉이 진행되었는데 특히 2월 20일부터 25까지 진행된 6차 상봉에서는 북한에서 그동안 외면해오던 남북자와 국군포로 가족이 포함되기 시작했다.

3. 3대 경협 사업 실시

1) 철도·도로 연결 사업

남북한 간 철도·도로 연결사업은 2차 남북장관급회담(2000.8.29~9.1)에서 서울~신의주 사이의 철도를 연결하며 문산~개성 사이의 도로를 개설하기로 합의한데서 시작되었다. 이에 2000년 9월 18일 남한은 경의선 연결을 위한 남쪽 지역 공사의 기공식을 거행하고 2001년 12월말 비무장지대 앞까지 철도와 도로공사를 모두 끝냈으나 비무장 지대 공사는 더 이상 진행할 수 없었다. 2002년 4월 임동원 특사가 장관급회담 중단사태를 해결하기 위해 평양을 방문했을 때 김정일은 경의선과 함께 동해지역에서도 철도·도로가 연결되어야 한다고 새롭게 제안하면서 이 문제는 새로운 전기를 맞게 되었다.

남북한은 군사회담을 통해 2002년 9월 17일 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서’를 서명하고 교환하였다. 남북한은 9월 18일 철도·도로 연결공사 착공식을 동시에 갖고 본격적인 공사작업에 돌입했다. 한편 남북은 금강산 관광 활성화를 위해 육로관광이 필요하다는데 공감하고 동해지구에서 임시도로 연결공사가 완료되자 이 도로를 통해 육로관광을 실시하기로 하였다. 남북한은 동해지구 임시도로 통행에 관한 군사적 보장문제를 논의한 후 2003년 1월 27일 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서’를 발효시키고 2003년 2월 14일 시범적인 금강산 육로관광을 실시하였

다. 한편, 남한 김대중 정부는 임기 중에 철도·도로 연결을 마무리하고 열차와 차량을 운행하고자 노력하였으나 북한은 경의선과 동해선이 동시에 연결된 이후 열차 통행문제를 협의하자며 이 문제는 차기 정부와 협의하겠다는 의도를 내비쳤다.

2) 금강산 관광 사업

금강산 관광사업은 1998년 10월 남한의 현대아산과 북한의 '아태평화위원회' 간에 '금강산관광사업에 대한 합의서'를 체결하고 11월 18일 통일의 물꼬를 터줄 것이란 기대를 한 몸에 안고 '현대 금강호'가 동해를 첫 출발함으로써 금강산 관광사업이 시작되었다. 현대는 1999년 1월 15일 금강산 관광사업을 금강산 방문을 주목적으로 하는 단순관광사업 차원에서 발전시켜 금강산 일대를 개발하는 관광 및 개발사업으로 확대하여 정부로부터 협력사업 변경을 승인받은 바 있다. 이와 같은 맥락속에서 추진된 금강산 관광사업은 1999년 6월 20일 관광객 민영미씨가 북한측에 의해서 강제억류되는 사건이 발생함으로써 일시 중단된 바 있다(김규륜, 1999: 31).

금강산 지역을 종합적 관광위락단지로 조성하기 위해 현대는 우리측 물자와 인원을 투입하여 온정리에 휴게소 및 상품판매소, 공연장, 온천장, 관광식당을 완공하였으며 장진항에 관광선 정박을 위해 4척이 동시에 접안할 수 있는 본선 부두시설을 준공(2000.5.24.) 하였다.

한국관광공사는 2000년 8월 금강산을 비롯한 남북 연계 상품개발 및 홍보와 금강산 지역 내 수용태세 개선을 통한 관광객 유치 활성화 방안을 도모하고자 현대아산과 업무 협의서를 체결하고 다양한 분야에서 협력하였다. 10월에는 일본 관광객과 해외 교포에 대해 금강산 관광이 허용되었고 금강산 지역내 숙박시설을 갖춘 해상호텔

인 ‘호텔 해금강’이 개관되었다.

그러나 금강산 관광사업은 과도한 관광대가 지불, 상품 및 가격 경쟁력 약화로 인한 관광객의 감소로 인해 현대의 관광대가 지불이 지연되는 등 심각한 위기 국면에 놓이게 되었다. 현대와 북한 측은 2001년 2월부터 매월 1,200만 달러씩 지불하던 관광대가를 600만달러로 삭감하는 등 자구노력을 기울였지만 정부나 외부의 지원 없이는 현대 단독으로 금강산 관광사업을 지속 운영하는데 어려움에 봉착하였다. 2002년도에 들어와서 사업성이 개선되지 못하자 학생, 교사, 이산가족, 국가유공자 등에 대한 관광경비를 정부가 보조하는 등 조치를 취함으로써 겨우 지속 가능한 여건이 마련되었다.

이러한 상황에서 북한 측이 2002년 11월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 금강산관광지구법을 제정하고 고성·해금강·삼일포·통천 일대를 관광지구로 지정하였으며 출입절차를 간소화하고 투자와 기업 활동을 안정적으로 추진할 수 있는 여건을 제공하였다. 또한 동해선의 임시도로 연결공사가 완료되자 사업자간에 이 도로를 통한 육로관광을 실시하기로 합의하고 2003년 2월 14일 시범관광을 실시하여 본격적인 관광 활성화 기반을 마련하였다.

3) 개성공단 개발사업

개성공단 개발사업은 남한의 자본·기술과 북한의 노동력·토지를 결합하여 남북상생을 도모하는 대표적인 남북경제협력사업이다. 남한의 중소기업에게는 활로를 제공하고 북한에게는 직접적인 경제적 이득 이외에 시장경제학습을 통한 개혁·개방의 기반을 제공한다는 점에서 큰 의의를 지니는 것으로 평가 된다(김규륜 외, 2007: 97).

개성공단 개발사업은 2000년 8월에 현대아산과 북한 ‘아태’ 간에 ‘공업지구개발에 관한 합의서’에 합의함으로써 시작되었다. 남북한은

개성시와 판문군 평화리 일대에 공단 800만평, 배후도시 1,200만평 등 총 2,000만평을 개발하되 우선 1단계 100만평 규모의 시범공단을 조성하는 것을 목표로 사업을 추진하기로 하였다. 현대는 한국토지공사와 공동으로 공단개발을 시행키로 합의하고 현지측량 및 지질 조사를 실시하여 본격적인 사업추진에 들어갔다.

북한은 남한 측 사업자와 협의하여 개성공업지구의 개발 및 관리, 기업창설과 운영, 분쟁문제 해결 등을 담은 ‘개성공업지구법’을 2002년 11월 27일 발표하였다. 이 법에서 개성공업 지구 내에 기업 설립 등 경제활동의 자유를 보장하고 투자자의 재산권을 보장하며 개발 사업자의 추천으로 공단개발·운영을 위한 관리기관을 두기로 하는 등 시장경제 원리에 따라 운영될 수 있는 토대가 확보되었다. 남북한은 2002년 12월 착공식을 갖기로 하였으나 군사적 보장문제 타결이 늦어지면서 사업자와 당국 간 협의를 거쳐 차기 정부인 2003년 6월 1단계 개발에 착공하였다.

제 3 절 제도유지 : 10·4 선언 채택

1. 성립 배경

북한이 2차 남북정상회담에 합의하게 된 배경은 먼저 지금 시점이 가장 적절한 때라고 생각했기 때문이다. 무엇보다도 북한의 경제적 어려움을 극복하기 위해 진보 정권인 노무현 정부 임기 전에 대규모 경제협력사업을 제도화해 두려고 정상회담에 응했다고 할 수 있다. 2006년 북한 경제⁴⁰⁾는 핵문제 악화로 인한 국제사회의 대북지원

40) 2007년 8월 16일 한국은행이 발표한 「2006년 북한경제성장률 추정결과」에 따르면 북한의 실질 GDP 성장률은 1988년 -1.1%에서 1999년 6.2%로 돌아선 뒤 2005년까지 7년 연속 플러스 성장세를 이어왔지만

감소, 에너지난의 지속, 자연재해 피해가 악화되면서 경제 전반에 걸쳐 위기를 가중시키고 있는 것으로 나타났다. 또한 노무현 정부 이후 차기 정부하의 정세변화에 대한 우려와 사전 대비책 마련 차원에서 회담에 응한 것이다. 2차 정상회담에서 남북 현안에 대한 합의 이끌어 내놓고 차기 정부에서 이행 기반을 구축해 놓아야 한다고 생각한 것이다.

둘째, 대외적 요인으로 2006년 북한의 핵실험과 유엔 안보리 제재 조치로 긴박한 상황이었던 북한 핵문제는 부시 행정부가 11월 중간 선거를 계기로 대북정책을 전환하고 2007년 ‘2·13 합의’로 해결의 기미가 보이기 시작했기 때문이다. 북한은 이러한 상황을 적극 활용하여 6자회담의 추동력을 확보하고 대미관계 개선을 시도하려고 했다. 2008년 미국의 대선 시작 전에 여건을 만들어 놓으려고 의도한 것이다. 즉 미국과의 관계 정상화를 위해 남한과의 정상회담을 활용할 필요가 있다고 전략적으로 판단했을 것이다. 즉 이번 2차 정상회담은 북한이 한국을 통하여 미국과 국제사회에 접근하는 ‘통남통미(通南通美)’의 전략이라고 할 수 있다.

한편, 남한 입장에서도 국제환경의 변화가 정상회담 개최에 긍정적으로 작용했다고 볼 수 있다. 2·13 합의 이후 미·북관계 접근 진전, 6자회담 재가동, 북한의 핵시설 가동 전면 중단의사 표명 등으로 2차 정상회담에 적극 임하도록 만들었다. 특히 참여정부의 국내 정치 지지도 약화에 따른 어려움을 타개하기 위해 정상회담을 추진했을 수 있다. 차기 보수정권 탄생 출현 가능성이 높아지는 상황에서 정상회담 개최를 통해 대북유화정책이 지속되게 하는 선전효과를 노렸을 수도 있다.

북한의 2006 실질 GDP는 전년 대비 1.1% 감소해 1999년 이후 처음으로 마이너스 성장세로 반전됐다(연합뉴스, 2007.8.16).

2. 10·4 선언 합의 과정

노무현 대통령과 참여정부의 평화번영정책은 공식적으로 김대중 정부의 대북화해협력정책의 정통성을 계승한다고 밝혔다. 이로 인해 노무현 대통령은 2005년 신년기자회견에서 남북정상회담 개최 의지를 밝힌 이후 2007년 1월 신년기자회견에서도 제2차 남북정상회담을 추진할 의지를 강하게 밝혔다. 그에 따라 정부는 2006년 후반기부터 2007년 8월초에 이르기 까지 비공식·공식 채널을 동원하였다.

2차 남북정상회담도 남북특사 접촉을 통해 일정이 확정되었다. 남한 2007년 들어 북핵 6차회담에서 ‘2·13 합의’가 타결되고 남북 당국자 회담이 재개되는 등 남북정상회담 개최 분위기가 어느 정도 조성되었다. 이에 따라 정부는 2007년 7월초 김만복 국가정보원장과 김양건 노동당 통일전선부장의 접촉을 제의하였고 북한은 7월 29일 김만복 국정원장의 비공개 방북을 요청하였다.

김만복 원장이 대통령 특사자격으로 비공개리에 2차례에 걸쳐 방북하여 북측과 협의를 통해 ‘2007 남북정상회담’을 개최하기로 합의하게 된 것이다. 다만 북한 측이 8월에 들어와 집중호우로 심각한 수해를 당하자 8월 18일 이를 복구하기 위해 정상회담 일자를 연기해 줄 것을 요청하여 10월 2일~4일로 조정되었다.

2000년 정상회담 이후 7년 만에 개최된 정상회담은 2차례의 단독 회담을 통해 평화정착, 공동번영, 화해·통일에 관한 제반 현안에 대해 협의하고 10월 4일 8개항으로 된 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’(10·4선언)을 발표하였다.

3. 10·4 선언 의의와 성격

10·4 선언은 40여개 항목에 이르는 합의사항을 시행하는 문제는 어

차피 남한의 차기 정부로 넘어가는 만큼 북한이 차기 정부를 의식하고 자연스럽게 대북정책 기조를 묶어 두려는 의도에서 비롯된 측면이 강하다(김형기, 2010: 337).

2000년 6·15 남북공동선언이 남북협력의 새 장을 열었다면 10·4 공동선언은 인도주의, 경제, 문화, 군사, 정치 등 다양한 분야의 많은 사업을 망라함으로써 남북관계를 한 단계 발전시키고자 하였다. 지난 2000년 1차 남북정상회담이 남북 간 ‘대화’의 문을 열었다면, 2007 정상회담은 남북 간 ‘평화’의 문을 연 회담이었다고 평가할 수 있다. 한반도 평화와 남북의 공동번영을 위한 기본 틀을 제시하고 동시에 구체적 과제에도 합의함으로써 ‘한반도 평화’의 새로운 역사를 열어나가는 계기를 마련했다는 의의를 도출할 수 있다(2007 남북정상선언이행 종합기획단, 2007: 39).

2007년 남북정상회담에서 양 정상은 한반도 평화, 민족 공동번영, 화해·통일이라는 3가지 의제를 놓고 집중 협의한 결과 8개항의 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’을 채택하였다. 제1차 정상회담의 6·15 남북공동선언 내용이 추상적이면서 선언적 의미와 내용이 강한 반면, 이번 제2차 남북정상회담의 합의내용은 분항 8개항, 별항 2개항으로 구분되어 상당히 구체적이고 현실적인 사안이 많이 포함되어 있다고 볼 수 있다. 이를 통해 우리 정부는 기존의 교류협력 중심으로 진행되어온 남북관계를 한 차원 높게 발전시키기 위해 군사적 신뢰 구축과 평화를 제도화하는 틀을 마련한 것으로 평가된다. 남북은 상호 신뢰와 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 전 분야에서 화해와 협력을 한 차원 도약시킬 수 있는 계기를 마련하였다. 물론 남북정상회담에 문제점들이 없는 것은 아니다. 김정일 국방위원장의 핵 포기에 대한 확고한 의지가 재확인되었다더라면 6자회담과 북미 간 상호불신 해소에 더욱 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다(여인곤, 2007: 2). 10·4 남북 정상회담 합의문 자체에서 발견되는 특징은

6·15 공동선언 이후 상대적으로 정체되었던 정치·군사 분야의 협력이 강조되었다는 것이 눈에 띈다. 공동 선언 8개항의 내용을 살펴보면 제 1항 6·15 공동선언의 연속성을 강조한 부분을 제외하면 7개 항목 중 제2, 3, 4항이 정치·군사에 관한 사항이고 나머지는 경제와 사회·문화가 앞서가는데 반해 정치와 군사 분야가 뒤쳐져 있던 것을 균형 있게 바로 잡으려는 노력의 일단으로 보인다(남북정상회담 준비기획단, 2007.10.4). 이와 같은 결과는 2000년 6·15 남북정상회담이 역사적인 최초의 만남 그 자체에 있었기 때문에 남북 간 화해와 교류협력에 일차적 비중이 두어졌던데 반해 이번 정상회담은 그러한 기초위에 더 나아가 한반도 평화체제를 구축하기 위한 군사적 긴장완화 방안 등 내실 있는 관계 발전이 당면과제로 대두한데 따른 것이다.

10·4 공동선언에는 이산가족 상봉, 보건의료협력, 환경기상협력 등 비교적 용이하게 단기간에 이행될 수 이행될 수 있는 사안들이 있다. 개성공단 사업도 기존 사업을 확대하는 차원에서 추진될 수 있다. 그러나 서해평화협력 특별지대 설정, 공동어로수역 설정 등은 군사문제와 관련된 사항이어서 군사적 긴장완화와 군사협상이 전제되어야 한다. 또한 종전선언문제도 한반도 평화체제 구축과 관련하여 복잡한 문제를 안고 있다. 국회회담이나 남북한의 법·제도적 정비 등 정치적 과장이 큰 사안은 국민적 합의를 필요로 한다. 특히 10·4 선언을 이행하기 위해서는 막대한 비용이 필요하다. 전체 40개 합의사항 가운데 경협사업은 약 16개이다. 이러한 경협사업의 이행을 위해서는 10조 이상의 막대한 재원이 소요될 것으로 추산되었다(박종철, 2008: 2).

제 6 장 결 론

제 1 절 요약 및 결론

본 연구는 40여 년 동안 진행된 남북대화를 역사적 제도주의 관점에서 분석하였다. 정권별로 대부분 북한에 의해 남북대화가 중단되고 남한의 새 정부가 들어서면서 북한의 회담 제의를 받아들이면 대화와 협상이 재개되었다. 그동안 남북 간 치열한 협상과 대화를 통해 주요 합의서 4개를 탄생시켰다. 분단 이후 최초로 남북 당국 간에 합의된 7·4 남북공동성명은 ‘대화 있는 대결의 시대’를 열면서 남북대화의 새로운 제도로서 형성이 되었다. 이후 남북적십자 회담과 남북조절위 회의 등 두 개의 남북회담 틀에 의해 돌아가던 1970년대 초반의 남북대화가 북한의 1973.8.28 성명에 의해 중단된 이후에도 실무회담 형식으로 회담은 계속 진행되었다. 즉 남북대화가 중단과 재개의 과정을 거치면서 제도로서 남북대화 구조가 지속되었음을 볼 수 있었다. 그리고 1980년대 말 탈냉전의 국제환경 변화와 남북한의 대내외 상황 변화로 1991년 남북기본합의서가 채택되고 1990년대 중반까지 남북대화의 제도가 유지되면서 역사적 맥락에서 남북대화의 지속성을 확인할 수 있었다. 1990년대 말 북한 및 남한의 대내외적 환경 변화요인에 의해 1990년대 이전 남북대화의 패러다임을 급격하게 변화시키는 단절적 균형이 이루어졌음을 볼 수 있었다. 그동안의 남북대화의 제도를 일시에 변화시키는 시기가 도래하였음을 확인할 수 있었다. 김대중 정부에 의해 추진된 대북 포용정책의 남북대화는 기존의 대결적 남북대화의 입장을 급격하게 변화시켰다. 남북 화해협력의 틀에서 최초의 남북 정상간 회담을 통해 새로운 남북관계를 규정하는 6·15 남북공동선언을 탄생시켰다. 6·15

공동선언은 남북 당국뿐만 아니라 민간 차원의 다양한 분야의 대화와 접촉을 가능하게 함으로써 남북관계를 새롭게 조정하는 제도로서 작용하였으며, 그 이후 남북 간 정치·경제·사회 등 각 분야의 남북대화는 봇물처럼 쏟아져 나왔다. 이러한 대북포용정책의 남북대화 제도는 노무현 정부에 의해 계승 발전되면서 화해협력으로서의 남북대화의 제도는 더욱 발전 강화되고 그리고 경로의존성의 최종결과로서 제2차 남북정상회담이 개최되고 10·4선언이 탄생되면서 남북대화의 제도는 2007년까지 지속 이루어졌음을 확인하였다.

이명박 정부는 김대중·노무현 정부의 일방적 경제지원의 대북정책이 북한을 실제로 변화시켰는지에 대한 국민들의 부정적 여론과 이로 인한 남남갈등의 부작용을 반면교사로 삼아 실용적이고 건설적인 남북관계의 발전을 기하기 위하여 ‘상생과 공영의 대북정책’을 추진하였다. 즉 북한이 비핵화하면 향후 10년간 북한 주민의 소득을 3000달러 수준으로 끌어올리도록 지원한다는 ‘비핵·개방 3000’ 구상을 추진하였다. 그러나 북한과의 접촉 교류 등 대북정책을 본격 추진하기도 전에 2008년 7월 북한군 초병에 의해 남한의 금강산 관광객 피살 사건이 발생하면서 남북 교류협력의 상징으로 인식되었던 금강산 관광사업이 중단되었다. 특히 2010년 3월 26일 북한에 의해 천안함 폭침사건이 발생하면서 남한 정부는 북한과의 인적 물적 교류를 전면 중단하는 이른바 5.24 조치를 발표하였다. 2010년 11월 23일 북한의 연평도 포격으로 북한과의 접촉 교류 및 대화는 전면 단절되었고 남북관계가 더욱 악화되면서 남한 정부의 대북강경기조가 지속되었다.

본 논문에서는 남북대화의 지속성과 변화를 단절적 균형의 이론의 관점에서 고찰하였다. 특히 제도의 변화를 제공하는 주요 결정 요인으로 위기·외부적 압력·정권교체를 제시하였다. 1990년대 말 김대중 정부 출범 이후 남북대화는 단절적 균형을 이루었다. 2013년 6월 현

재 남북한 및 국제정세를 살펴볼 때 박근혜 정부 출범을 계기로 그동안 경색된 남북관계는 ‘새로운 단절적 균형’의 남북대화를 모색하는 시기가 도래하였다고 볼 수 있다.

먼저, 위기 요인으로 북한 김정은 체제의 불안정성이다. 김정은은 2011년 12월 최고사령관에 취임한 이후 2012년 4월에 열린 제4차 당 대표자회와 제12기 5차 최고인민회의에서 당 제1비서, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원장, 국방위원회 제1위원장 등 최고 직책에 오르면서 김정은 정권이 공식 출범했다. 그러나 김정은의 권력 승계 과정과 기간이 전임자인 김정일과 비교할 때 상대적으로 너무 짧다는 점에서 리더십이 아직 취약⁴¹⁾하는 평가가 주류를 이루고 있다. 전문가들은 김정은 정권의 미래에 대해 대안세력 부재, 체제 내 구성 등의 이유로 당분간 유지될 것이라는데 대체적으로 동의하지만 3~4년 이후에는 ‘안정론’과 함께 ‘불안정론’의 가능성을 주장하고 있다. 강성대국 원년인 2012년 경제지표의 호전이 없는 상태에서 북한 주민들의 실생활과 관계없는 대형 시설물 설치 등 김정은 방식 통치행태와 장거리 미사일 발사로 인한 국제사회의 대북제재 강화와 한국 새 정부의 보수성향의 대북정책은 김정은 체제 권력기반을 불안정하게 만드는 주요 요인이 될 수 있다는 점이다.

다음은 외부적 압력 요인으로 북한과 혈맹관계인 중국의 대북정책이 과거와 달리 변화하는 징후가 나타나고 있다는 것이다. 중국이 2012년 12월 북한의 미사일 발사와 2013년 2월 핵실험 등 군사적 긴장 행위에 대해 안보리 결의 표결에 적극 임한 것으로도 알 수 있다. 또한 2013년 6월 중북 관계 회복을 위해 김정일 특사로 최룡해 총정치국장을 파견하였으나 중국의 시진핑 주석은 최룡해와의 접견에서 한반도 비핵화는 대세의 흐름이라고 강조하였다. 특히 중

41) 일부 전문가는 북한이라는 나쁜 말(사회주의 체제)에 서투른 기수(김정은)가 타고 있다고 지적한다.

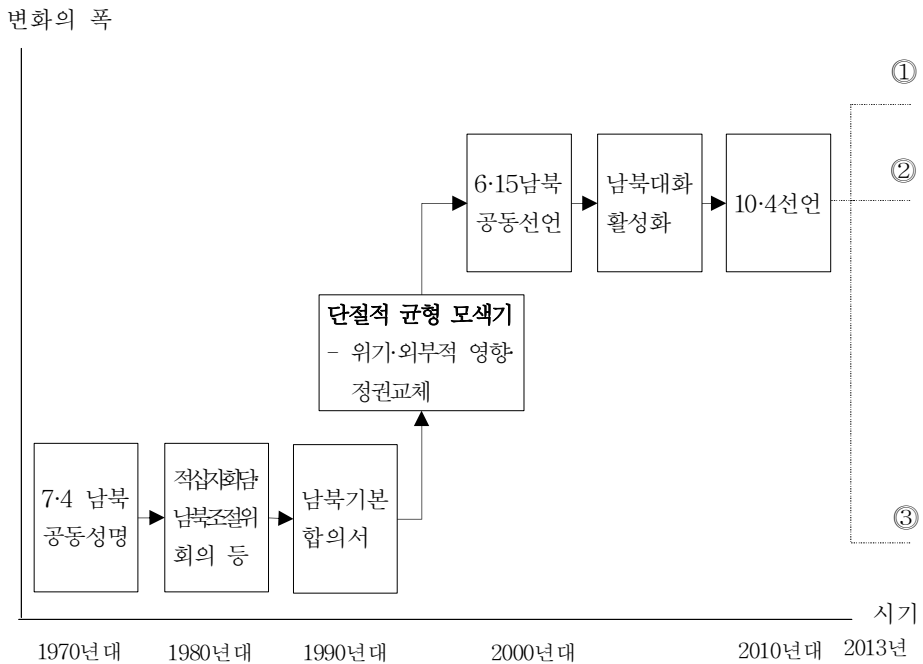
국 정부 고위관계자는 중북 관계는 과거와 같은 혈맹관계가 아님을 공공연하게 밝히고 있다. 북한의 핵무장 자금 조달이 의심되는 조선 무역은행과 거래를 전면 중단한 중국은행은 북한 계좌를 폐쇄하는 등 전례 없는 조치를 취하였다. 이처럼 중국의 대북정책이 어느 정도 전환되고 더 이상 북한을 감싸기만 해서는 중국의 국익에 도움이 되지 않는다는 인식이 널리 확산되고 있다. 중국은 미국의 아시아 중시정책(pivot to Asia) 전환으로 인해 한반도 문제를 중·미 관계의 큰 틀에서 보기 때문에 중국의 근본적인 대북정책 변화는 없을 것으로 알려지고 있지만 최근 중국의 현저한 변화 움직임은 북한에 정책변화를 요구하는 중대한 외부적 영향력이 되고 있다.

다음으로 정권교체 요인을 들 수 있다. 정권교체는 남북한 모두 이루어졌지만 김정은의 정권교체는 우리와는 다른 세습정권 연장이기 때문에 제도변화를 가져올 수 있는 결정요인이 될 수 없다. 2013년 출범한 박근혜 대통령은 한반도 신뢰 프로세스의 대북정책을 추진하고 있다. 3차 핵실험 이후 북한의 잇따른 대남도발 위협에도 일체 흔들리지 않고 ‘잘못된 행동엔 일체의 보상이 없다’며 단호한 대응을 해 온 점을 주목해야 한다. 더구나 국민의 생명을 보호하기 위해 북한의 예상과 달리 과감하게 개성공단 철수를 결정한 점은 박근혜 대통령의 트레이드마크인 ‘신뢰와 원칙’을 그대로 실천한 것이다. 박근혜 정부 외교통일 고위 관계자들은 김대중·노무현 정부의 포용정책도, 이명박 정부의 대북강경정책도 아닌 새로운 길을 가겠다고 강조한다. 즉 앞선 세 정부의 대북정책이 대화(유화) 또는 압박(강경)의 어느 한 쪽에 치우쳤다는 판단에 따른 것이다.

이러한 3가지 요인을 고려할 때 <그림 6-1>과 같이 박근혜 정부에서 새로운 단절적 균형의 남북대화가 도래할 가능성이 매우 커지고 있다. 다만 그 방향이 과거와 같이 남북관계가 큰 폭으로 변화 발전되는 상황은 아닐 것이다. 단절적 균형의 결정요인을 살펴볼 때

남북대화의 패러다임을 바로 세울 절호의 기회가 될 수도 있다. 이러한 점에서 남북대화 전개과정을 역사적 제도적 관점에서 접근하여, 제도의 환경 변화를 선제적으로 예측하고 전략적으로 활용하여 남북대화를 우리가 주도하여 새로운 남북관계를 구축할 수 있도록 고도의 치밀한 로드맵을 준비해 나가야 한다는 것이다.

< 그림 6-1 > 남북대화 구도



제 2 절 정책적 시사점

북한의 3차 핵실험 이후 ‘서울 불바다’ 등 잇따른 대남 위협조치가 이어지고 유일한 경협 현장인 개성공단 마저 폐쇄된 상황에서 이명박 정부 이후 중단된 남북대화는 박근혜 정부에 와서도 경색국면이

이어졌다. 남한 정부는 개성공단 정상화를 위해 남북대화를 제의하였다. 북한은 남한의 대북정책 기조를 과거 정부의 대북포용정책으로 회귀시키기 위해 대남 위협성명을 잇달아 발표하고 무력시위를 하였으나 남한 정부는 이에 전혀 동요되지 않고 확고한 대북원칙을 준수하였다. 과거 정부에 의해 용인된 ‘도발→대화→협상’의 고리를 더 이상 이어나가지 않겠다는 입장을 준수하였다. 북한의 도발과 부당한 요구에는 강력히 대응하고 역지력을 발동하지만 대화와 인도적 지원이 필요하다는 입장도 견지하고 있었다. 한반도 신뢰 프로세스를 통해 신뢰를 쌓고 남북 관계를 발전시켜 통일기반 구축을 추진하고자 하는 것이었다.

남북관계 최고의 수단은 ‘대화’라고 했듯이 한반도에 평화정착 단계를 거쳐서 통일이 최종 실현될 때까지 남북대화를 계속 하지 않을 수 없다. 북한의 천안함 폭침과 연평도 도발에 대한 사과가 없고 그리고 마지막 남은 경협 상징인 개성공단 마저 일방적으로 폐쇄한 상태에서는 북한의 진정성을 믿을 수가 없는 것이다. 더구나 북한의 3차 핵실험 이후에는 북한의 비핵화 이행의지가 담보되지 않고서는 남북대화가 진전될 수 없는 상황이다. 즉, 한반도 신뢰 프로세스의 발목을 잡고 있는 상태에서 대화가 진전될 수가 없는 것이다.

1971년부터 2013년 6월 현재까지 남북대화는 개시와 중단과 재개를 반복하면서 이어져 왔다. 그동안 7·4 남북공동성명에서부터 10·4 선언에 이르기 까지 의미 있는 합의서를 생산하였으나 안타깝게도 합의사항을 다르게 해석하고 그리고 과거 정부에 의해 이루어진 합의서는 계속해서 계승되지 못하고 있는 상황이다. 그래서 이전 정부에 의해서 채택된 합의서가 계속 이행되고 남북관계를 발전할 수 있도록 하기 위해서는 남북대화의 제도화가 추진되어야 한다.

이를 위해서는 남북대화 결과로 채택된 주요 합의서의 이행과 함

의에 대한 ‘공유성’과 ‘이행성’을 높이는 방안을 강구해야 한다(강호제 외, 2009: 38). 남북 간에 상호 해석과 이행의 차이를 가져올 수 있는 선언문 합의가 더 이상 없도록 해야 한다. 특히 남남 갈등과 보혁 갈등으로 이어져 국민적 갈등과 대립을 불러오는 내용은 포함하지 말아야 한다. 서로 다른 해석을 가져오는 합의는 국민적 지지를 얻는데 실패하게 되고 결국 이는 정책의 추동력에도 제한을 받을 수밖에 없게 된다. 북한에서는 남한에 대해 6·15 공동선언과 10·4 선언 이행을 요구하고 있으나 이에 반해 이명박 정부에서는 1991년의 남북기본합의서를 우선시하고 있는 점을 봐도 이를 잘 알 수 있다. 남한 당국에서는 앞으로 추진하게 되는 정상회담에서 반드시 답아야 할 핵심적인 국가이익에 대한 국민적 논의를 거치는 합의과정을 만들어 내야 한다. 필요하다면 정치권에서 여야 협의체 구성도 검토할 필요가 있다. 물론 협상의 상대방인 북한이 있기 때문에 우리가 제시하는 것이 북한에 의해 수용되지 않을 수도 있다. 그럴수록 북한에 대해서도 지속 설득하는 다각적인 노력이 필요하다고 하겠다. 앞으로 남북대화는 정권 차원의 선언문 탄생이 아닌 남한에 의한 자유민주주의와 시장경제 원칙에 의한 통일 기반을 구축하기 위해서는 앞으로는 의연하고 당당하게 남북대화를 주도해야 한다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강인덕(1990). 「북한의 남북대화 전략·전술 평가 및 전망」. 서울: 국토통일원
- 강인덕·송종환 외(2004). 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』. 서울: 극동문제연구소
- 강호제 외(2009). 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』. 서울: 이화여자대학교 출판부
- 구현우(2010). “발전국가의 산업화 정책변동에 관한 제도론적 분석: 역사적 제도주의를 중심으로”. 부산대학교 박사학위 논문
- 국토통일원(1979). 『남북관계자료』. 서울: 남북대화사무국
- 국토통일원(1981). 『남북대화 연표(1970~1980)』. 서울: 남북대화사무국
- 국토통일원(1982). 『남북대화 백서』. 서울: 남북대화사무국.
- 국토통일원(1987). 『남북대화 사료집』 제2권. 서울: 남북대화사무국
- 국토통일원(1988). 『남북대화 백서』. 서울: 남북대화사무국
- 국토통일원(1988). 『북한 최고인민회의자료집 III』. 서울: 국토통일원
- 국토통일원(1989). 『남북대화』 제47호. 서울: 남북대화사무국
- 김계동(2000). “한반도 냉전구조의 해체: 국제적 탈냉전의 유형과 선택적 대안”. 김계동 외, 『탈냉전 시대 한국전쟁의 조명』. 서울: 백산서당
- 김계동(2002). 『북한의 외교정책: 벼랑에 선 줄타기 외교의 선택』. 서울: 백산서당
- 김계동(2008). “한국의 대북한정책 변화에 대한 이론적 연구”. 『국방정책 연구』 24(1):36-55. 서울: 한국국방연구원
- 김규륜(1999). 『남북 경제 교류·협력 발전방안: 추진성과 평가 및 발전대책』. 서울: 통일연구원
- 김규륜 외(2007). 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원
- 김근식(2008). “남북관계 60년과 남북대화: 평가와 과제”. 『북한경제 리뷰』 10(8): 20-34. 서울: 한국개발연구원

- 김달술(1987). “남북대화: 과거, 현재 그리고 미래-서울의 시각”. 『한국과 국제정치』 5:199-242. 서울: 경남대 극동문제연구소
- 김수정(2002). “남북한의 갈등과 협력 관계에 관한 연구: 주요 남북 대화를 중심으로”. 국방대학교 석사학위 논문
- 김영주(1985). “김영주 남북조절위원회 평양측 위원장 성명-남북대화중 단선언”. 『남북한 통일제의 자료 총람』 제1권. 서울: 국토통일원
- 김윤권(2004). “역사적 신제도주의의 제도변화”. 『한국정책학회 추계학술 발표 논문집』
- 김윤권(2005). “제도와 정책연구: 제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로”. 『한국정책학회보』 14(1):299-400
- 김은미(2012). “한국주택정책 변화분석 : 역사적 제도주의 분석”. 고려대학교 박사학위 논문
- 김은주(2000). “7·4 남북공동성명과 남북기본합의서 비교연구: 남북지도자들의 위기의식 및 정책결정을 중심으로”. 서울대학교 석사학위 논문
- 김일성(1975). 『김일성 저작선집』 제6권. 평양: 외국문출판사
- 김일성(1983). 『김일성 저작선집』 제25권. 평양: 조선로동당출판사
- 김정렴(1997). 『아, 박정희』. 서울: 중앙 M&B
- 김지형(2008). 『테탕트와 남북관계』. 서울: 선인
- 김태일 외(2006). “의료보험 급여제도의 경로의존에 관한 연구”. 『한국정책과학학회보』 10(4):41-64
- 김학준(1995). 『북한 50년사』. 서울: 동아출판사
- 김해원(2009). “북한의 남북대화 행태에 관한 연구: 중단과 재개요인을 중심으로”. 동국대학교 박사학위 논문
- 김해원(2011). 『북한의 남북정치협상연구』. 서울: 선인
- 김현경(2007). “북한의 남북대화 중단 및 재개 요인분석: 2000년 이후 사례를 중심으로”. 경남대학교 석사학위 논문
- 김형기(2010). 『남북관계 변천사』. 서울: 연세대학교 출판부
- 김형석(2011). “역대 정부별 북한인식과 대북정책 상관성에 관한 연구”. 경기

대학교 석사학위 논문

- 김형욱·박사월(1985). 『김형욱 회고록』 제3부. 서울: 아침.
- 남북정상회담 준비기획단(2007). 『2007 남북정상회담 합의-해설자료』. 서울: 통일부 남북회담본부
- 남북조절위원회(1978). 『남북대화백서』. 서울: 남북조절위원회
- 木宮正史·김은영譯(2004). “부시정부의 대북정책.” 『북한경제리뷰』 6(5):71-77. 서울: 한국개발연구원
- 민족통일연구원(1995). 『통일환경과 남북한 관계: 1995~1996』. 서울: 민족통일연구원
- 민족통일연구원(1999). 『통일환경과 남북한 관계: 1998~1999』. 서울: 민족통일연구원
- 박정현(2009). “남북협상의 정치사회적 요인 연구”. 경기대학교 박사학위 논문
- 박종철(2013). “남북대화로 10·4 선언의 이행방안 마련해야”. 통일연구원. <http://www.kinu.or.kr/sch/sub/Search.jsp> (검색일: 2013.5.3)
- 박창환(2005). “한반도 평화문제와 제도화에 관한 연구: 남북대화 및 합의과정 분석을 중심으로”. 경기대학교 박사학위 논문
- 박형준(2008). “남북기본합의서를 둘러싼 협상과정연구: 양면게임 (Two Level Game)이론을 중심으로”. 고려대학교 석사학위 논문
- 방민석 외(2003). “대기업 규제정책에 대한 신제도주의적 분석”. 한국행정학회 「2003년 하계학술대회 발표논문집」
- 배광복(2008). “남북관계의 경로의존과 구성: 7·4 남북공동성명에서 남북기본합의서 채택까지 남북회담 분석”. 고려대대학원 박사학위 논문
- 북한연구소(2003). 『북한총람(1993~2002)』. 서울: 북한연구소
- 서대숙(1986). “북한의 국내정치와 통일정책”. 『한반도의 통일전망: 가능성과 한계』. 서울: 경남대학교출판부
- 세종연구소(2000). “21세기 미 국가안보전략/백악관 편”. 『국가전략』 6(2):163-234
- 손인수(2012). “김대중 정부와 이명박 정부의 대북정책 결정요인”. 경기

대학교 석사학위 논문

- 심지연(2001). 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개
- 심지연 외(2005). 『남북한 관계론』. 서울: 한울
- 안재훈(2001). “대북정책 승계에 관한 연구: 김영삼 정부와 김대중 정부의 대북정책을 중심으로”. 서울대학교 석사학위 논문
- 여영운(2003). “북한의 대남전략과 전술의 변화: 7·4 남북공동성명부터 6·15공동선언까지의 남북대화를 중심으로”. 경희대 석사학위 논문
- 여인곤(2013). “동서독 정상회담의 교훈과 2007 남북정상선언 평가”. 통일연구원. <http://www.kinu.or.kr/sch/sub/Search.jsp> (검색일: 2013.5.3.)
- 이동복(1975). “남북조절위원회의 현황”. 『통일정책』 1권 1호. 서울: 평화통일연구소
- 이동복(2000). “남북대화의 전부를 말하다: 서동권, 김정일 훈령을 입수하다!” 『월간조선』 9월호:322-343.
- 이동복(2000), “김대중 정부의 대북정책: ‘공동선언’ 6개월 이후의 남북관계개관.” 한국사회문화연구원 제36회 공개토론회 「김대중 정부의 대북정책: 성과와 문제점 그리고 향후 전망」
- 이석수(2002). “부시 행정부의 대북정책과 북미관계 전망”. 『교수논총』 24:177-206. 서울: 국방대학교
- 이석호(1989). “한국북방정책의 변천과정과 결정요인”. 『국제정치논총』 28(2):117-151
- 이승준(2003). “남북대화에서 북한의 협상전략 고찰: 구성주의 시각에서 양면게임 이론을 중심으로“. 국방대학교 석사학위 논문
- 이우철(2009). “게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계: 7·4 남북공동성명을 중심으로”. 고려대학교 석사학위 논문
- 이종석(1999). “북한 문제의 국제적 쟁점: 발생,원인,양상,전망”. 백학순·진창수(편). 『북한문제의 국제적 쟁점』. 서울: 세종연구소
- 이종석(2000). “남북정상회담의 성과와 북한의 대남정책 변화”. 『사

- 상』 46:101-121. 서울: 사회과학원
- 이준희(2011). “단위학교 책무성 정책변화에 관한 역사적 신제도주의적 분석”. 고려대학교 박사학위 논문
- 이창현(1991). “남북대화 20년의 회고와 전망”. 『통일문제연구』 12:26-55
서울: 통일원 교육홍보국
- 이호재(2000). “현재 한민족은 어디에 있는가, 어디로 가야 할 것인가”. 평화포럼 주최 토론회 「남북평화를 위한 초당적 협력방안」
- 임동원(1997). “남북고위급회담과 북한의 협상전략”. 곽태환 외 『북한의 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소
- 임동원(2004). “6·15 남북공동선언의 의의와 과제”. 6·15 남북공동선언 4주년 기념 국제토론회 「6·15 남북공동선언 4년에 대한 회고와 전망」
- 장지호(2008). “역사적 제도주의의 한국적 적용”. 한국행정학회 「2008년 춘계학술대회 발표논문집」
- 정규섭(2011). “남북기본합의서 의의와 평가”. 『통일정책연구』 20(1):1-24
- 정용덕 외(1999). 『신제도주의 연구』. 서울: 대영문화사
- 정용덕 외(1999). 『합리적 선택과 신제도주의』. 서울: 대영문화사
- 정은성(1993). “협상론의 관점에서 본 남북대화”. 『93 북한·통일연구 논문집(1): 통일정책 분야』. 서울: 통일원
- 정종욱(2000). “4대 강국의 한반도 정책”. 『사상』 46:28-54. 서울: 사회과학원
- 정창균(2003). “김대중정부 대북포용정책에 관한 연구”. 연세대학교 석사학위 논문
- 조선중앙통신사(1974). 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사
- 주성돈(2011). “원자력정책의 변동에 관한 연구: 역사적 제도와 행위자를 중심으로”. 카톨릭대학교 박사학위 논문
- 차인석(1976). “현대 한국정치와 정당성의 문제: 카리스마와 이데올로기를 중심으로”. 『한국정치학회보』 10:213-226

- 최진욱(2005). 『김정일 정권과 한반도 장래』. 서울: 한국의국어대학교 출판부
- 통계청(2000). 『남북한 경제·사회상 비교』. 대전: 통계청
- 통일원(1990). 『남북대화』 제51호. 서울: 통일원
- 통일원(1991). 『남북한 통일·대화 제의비교』 제2권 (1988~1991.3)
- 통일원(1994). 『1994 통일백서』. 서울: 통일원 통일정책실
- 통일부(2002). 『남북대화』 제68호. 서울: 통일부
- 하연섭(2002). “시차적 접근법과 신제도이론”. 『한국정책학회보』 11(2):299-303
- 하연섭(2003). 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사
- 하태수(2001). “제도변화의 형태 : 역사적 신제도주의를 중심으로”. 『행정논총』 39(3):113-137
- 한국사회연구소(1990). 『1989 한국사회연감』. 서울: 백산서당
- 한국사회연구소(1991). 『1990 한국사회연감』. 서울: 백산서당
- 한국현대사연구회 현대사연구반(1991). 『한국현대사 3』. 서울: 풀빛
- 황규필(2007). “대북포용의 이론과 실제: 김대중·노무현 정부 대북정책 비교”. 고려대학교 석사학위 논문
- 황병덕 외 (2000). 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』. 서울: 두리미디어
- 호광석(1997). “남북 대화와 남북한 관계의 상관성 연구”. 『사회과학연구』 5:277-310. 서울: 동국대학교
- 홍용표(2010). “6·25 전쟁과 한국의 안보정책: 지속과 변화”. 『국방정책연구』 26(1):9-34. 서울: 국방연구원
- 홍용표(2005). “북한의 남북 당국 간 대화전략: 김대중 정부 시기를 중심으로”. 『북한연구학회보』 9(1):185-204
- 홍용표·조한범(2005). “6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제”. 『정책연구시리즈』 2005-3:3-14. 서울: 통일연구원

<기타자료>

연합뉴스/동아일보/서울신문/로동신문/중앙방송/평양방송

<외국문헌>

- Arthur, W.B.(1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: Univeristiy of Michigan Press
- Clough, R.N.(1976). *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces*. Washington D.C.: The Brookings Institution
- Collier, R.B. and Collier, D.(1991). *Shaping the Political Arena: Critical Juncture, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N.J: Princeton University Press
- Goldstone, J.A.(1998). "The Problem of the Early Modern World". *Journal of the Economic and Social History of the Orient*. 41(3):273-843
- Greener, I.(2005). "The Potential of Path Dependence in Political Studies". *Politics* 25(1):62
- Hall, P. A. and Taylor, R. C. R.(1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* XLIV:936-957
- Howlett, M. and Rayner, J.(2006). "Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making over Time". *Policy Sciences* 39(1):1-18
- Kato, J.(1996). "Review Article : Institutions and Rationality in Politics-Three Varieties of Neo-Institutionalists". *British Journal of Political Science* 26(4):554-555

- Krasner, S.D.(1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics* 16(2);223-246
- Krasner, S.D.(1988). "Sovereignty An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies* 21(4):66-94
- Mahoney, J. and Schensul, D.(2006). Historical Context and Path Dependence, In the *Oxford Handbook of Contextual Analysis*, eds. Robert E, Goodin and Charles. New York: Oxford University Press
- Mahoney, J.(2000). Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society* 29(4):507-548
- Mahoney, J.(2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press
- March, G. J. and Olsen, J.P.(1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- North, D.C.(1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, B. G.(1999). Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism. Continuum International Pub Group
- Pierson, P.(2000). "Increasing Returns, Path dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review* 94(2): 251-252
- Pfiffner, J.P.(1996). *The Strategic Presidency*. second edition. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas
- Scott, W.R.(2001). *Institutions and Organizations* 2nd Edition.

Sage Publications

Skocpol, T.(1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press

Stark, D.(1991). "Introduction". *East European Politics and Societies* 6(1):1-2

Abstract

A study on the South–North dialogues from the July 4 Joint Declaration to the October 4 Summit Declaration – With focus on historical institutionalism –

Ko, Yang Seok

Dept. of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The state of security around the Korean Peninsular became the worst in the first half of 2013 due to the South–North tension reached its peak. North Korea pushed ahead with the third nuclear tests despite the concerns of its ally China and of its neighbors and the warnings by UN on February 12, 2013. Moreover North Korea continues to increase the threats on South Korea–nullifying the truce agreement and the non–aggression agreement. Particularly North Korea has, on its own initiative,

discontinued Gaeseong Industrial Complex Project which is the only remaining symbol of the inter-Korean economic cooperation. As a result the opinions supporting the theory of uselessness of South-North dialogues are increasing whereas the opinions supporting South-North dialogues as the best way for improving South-North relation.

Since the initial contact between South and North in 1971, South and North have reached several agreements such as the July 4 Joint Declaration in 1972, South-North Basic Agreement in 1992, the June 15 Joint Declaration in 2000 and the October 4 Summit Declaration in 2007 by way of opening, discontinuation and reopening of dialogues. These 4 major agreements have enforced South-North relation. Taking this circumstance into consideration, it is essential to address the development of South-North dialogues from the perspective of macrohistory rather than of individual government and times. Thus this study intends to address South-North dialogues from the perspective of historical institutionalism emphasizing the historical context of institution by taking account of the long history of South-North dialogues and particularly the process of punctuated equilibrium which lead to the abrupt changes in South-North dialogues and the detriments resulting in such results. To this end, this study has empirically analyzed the released literature such as the statements of government in South and North, press reports and academic papers as well as the above 4 major agreements. The findings are as follows.

First, South-North dialogues established as a system since the

July 4 Joint Declaration in 1972 have played an critical role in enforcing South and North dialogues via the talks in individual sectors, which lead to South-North Basic Agreement in 1992. Since the June 15 Joint Declaration in 2000, South and North have actively held South-North dialogues in individual sectors from the perspective of reconciliation and cooperation between South and North, which lead to the establishment of a system via the October 4 Summit Declaration in 2007.

Second, South-North dialogues in the end of the 1990s formed a system which was fundamentally different from South-North dialogues in the past. In other words, the confrontive dialogues between South and North have continued until the mid of 1990s, yet Kim Dae-Jung government launched in the end of 1990s promoted North Korea Engagement Policies, aiming at the punctured equilibrium pursuing South-North dialogues as a means of reconciliation and cooperation. As for the determinants pursuing the punctured equilibrium - rapid changes in South and North, there are internal and external crises in both South and North Korea. In other words, South Korea had to overcome IMF crisis at an early stage. North Korea also had to overcome a risk of regime collapse after the death of Kim-Il Sung in July 1994 and “March of Hardship” in the 1990s and thus aggressively participated in South-North dialogues. Furthermore Kim Dae-Jung government also needed to aggressively promote South-North dialogues from the perspective of reconciliations and cooperation unlike the previous governments. In particular, President Kim Dae-Jung’s 3-Stage Unification Theory greatly

influenced the promotion of South–North dialogues. As for the external factors, the Clinton administration launched aggressively supported Kim Dae–Jung’s North Korea Engagement Policies. The above determinants has lead to the punctuated equilibrium in the late 1990s via complex interaction.

Third, since the launch of the Lee Myung–Bak administration in 2008, a series of North’s provocations such as shooting MT. Gungang tourist to death, sinking of the Cheonan, a Korean naval ship and bombarding Yeonpyeong Island, etc., which lead to South’s hard–line policies towards North. As a result, 5.24 embargo was decided, which lead to the complete discontinuation of South–North dialogues. Park Geun–Hye’s government launched in 2013 is expected to seek a new approach to the punctuated equilibrium of South and North dialogues. In other words, the determinants of punctuated equilibrium – crisis, external pressure and the change of government appear in combination. First, as for risk factors, Kim Jung–Eun’s sovereignty does not seem to be firm. In particular, as for the external factors, it seems China will no longer tolerate the nuclear tests and missile launches by North Korea. As for the factors for the change of government, President Park Geun–Hye’s political philosophy ‘Trust and Principles’ will lead to the punctuated equilibrium of South–North dialogues.

These findings suggest there is a need of a means to block the disputes arising from the differences in the interpretation and implementation of the provisions specified in the major agreement between South and North in order to establish and develop

South-North dialogues as a institution. Is it essential new governments make efforts to implement the provisions of South-North agreements rather than promote the dialogues for dialogues. Both South and North need to efforts in such a way as to secure broad support from the nations and South Korea also needs to make efforts in such a way as to induce the sincerity of North Korea.

Key words: punctuated equilibrium, historical institutionalism determinant, path dependence, South-North Korea dialogues

Student Number: 2002-22885