

남북기본합의서 채택과정과 북한의 정책결정구조

金容浩*

〈목 차〉

I. 서론	쟁점에 대한 북한의 태도 변화
II. 북한의 대남정책 결정구조	
III. 북한의 대남정책 기조	V. 결론
IV. 기본합의서 채택과정: 주요	

I. 서론

북한사회의 폐쇄성으로 인해 북한의 정책결정 구조와 과정을 연구하기가 저극히 어렵다. 특히 남북간의 첨예한 대립과 갈등으로 인해 북한의 대남정책분야에 있어서는 정책결정 참여자와 정책결정과정에 대한 대외비의 정도가 높다. 예를 들면 북한에서 대남사업을 담당하고 있는 인사 중에는 자신을 노출시키지 않기 위해 가명을 사용하는 경우를 발견하게 된다. 따라서 남북기본합의서 채택과정에 나타난 북한의 정책결정과정을 분석하는 것은 매우 힘들다.

북한의 정책결정에 관한 연구를 다른 사회주의 국가의 정책결정에 관한 연구와 비교해 보면 엄청난 차이를 알 수 있다. 중국의 경우 1970년대말 이후 개방과 개혁정책으로 인해 연구자들이 자료와 정보를 많이 확보하였고, 또한 중국의 정책결정자들과 직접 인터뷰를 통해 정책결정과정에 대한 이해가 높아지게 되었다. 그리하여 정책결정과정에 대한 여러가지 이론적 논쟁이 진행되고 있고, 많은 사례연구를 통해 정책결정에 관한 일반 이론의 개발에 노력하고 있다. 특히 중국의 정책결정에 관한 연구는 1960년대 후반 중국의 문화혁명이후 기존의 전체주의 분석 모델에 대한 대안들이 나오기 시작했다. 중국 전문가들은 문화대혁명이 과거 전체주의 모델이 제시한 모택동주석을 중심으

*외교안보연구원, 정치학

로 한 독점적인 일원적 정책결정과정 (monolithic decision-making pattern)으로 설명할 수 없고, 서로 다른 정책정향들이 갈등을 불러 일으킨 결과이거나, 정치지도자들간의 권력투쟁의 결과로서 설명하려는 노력이 나타났다. 이 외에 중국전문가들은 기존의 연구가 국내정책결정과정에서 중국군대의 역할을 과소평가하였고, 또한 사회各分野가 정책결정에 미치는 영향력에 대한 고려가 필요하다고 주장하였다. 특히 리버탈과 옥센버그(Lieberthal and Oksenberg)는 중국의 정책결정과정에서 정책결정자들이 자기가 속한 당이나 정부기관, 또는 사회단체의 이해를 대변하는 점을 강조하여 소위 관료 정치 모델(bureaucratic politics model)을 제시하여 중국의 대규모 에너지 자원개발정책 결정과정을 분석하였다(Lieberthal and Oksenberg, 1988). 이러한 중국의 정책결정에 관한 연구에 비해 북한의 정책결정에 관한 연구는 매우 초보적인 단계에 놓여 있다.

북한 사회의 폐쇄성으로 인해 정보가 차단되어 북한의 정책결정에 관한 연구는 여전히 북한의 신문, 방송, 당과 정부가 해외에 공개한 자료, 북한을 다녀온 인사들의 단편적인 증언, 귀순자들의 경험담 등에 의존하고 있다. 이러한 상황에서 북한전문가들은 예를 들면 김일성의 신년사에서 무엇이 변하지 않고 있고, 무엇이 변하였는지를 조사하고, 이를 근거로 매우 일반적이고 추상적인 발언으로부터 구체적인 정책을 유추해 보는 암호 해독식의 해설을 부연하고 있다. 물론 북한에 관한 자료가 부족한 현실에서 이러한 작업을 통해 추세를 분석(trend analysis)하는 것이 전적으로 무의미하다고 생각하지 않으나, 김일성의 신년사에 나타난 변화가 정책의 변화와 행태의 변화로 어떻게 연결되는지에 대한 정확한 해답이 없이는 신년사 분석이 피상적이거나 무의미해질 가능성이 높다. 즉 신년사는 단순한 정치적 수사(rhetoric)에 불과하고 북한 정권이 추구하는 이상을 주민들을 위해 미사여구나 구사하거나, 대외용 홍보로 이용되고 있는 측면이 있을 수 있다. 이러한 문제점을 지적하는 이유는 북한의 정책결정에 관한 연구는 아직 해독(deciphering, or decoding)의 단계에 머물러 있고 서술(descriptive)의 단계나 설명(explanatory)의 단계에 도달하려면 아직 요원하다는 점을 강조하려는 것이다.

그런데 북한의 정책결정에 대한 연구의 축적 없이 북한에 대한 이해와 남북 간의 협상이 매우 효과적으로 진행되기 어렵다. 특히 본 연구의 과제인 남북 기본합의서 챕터를 비롯한 북한의 대남정책이 북한에서 누구의 손에 의해, 어떤 방식으로 결정되고 있는지에 대한 정확한 이해가 없이는 남측의 기본합의서 실천을 위한 노력이 어려워질 것은 자명하다. 이처럼 북한의 정책결정구조와 과정에 대한 정확한 분석의 필요성에도 불구하고 북한사회의 폐쇄성으로

말미암아 자료의 빈곤과 정보의 제한으로 인해 이 분야에 대한 연구가 매우 부족하다. 이러한 정책적 필요성과 현실적 어려움간의 갭을 줄이기 위해 우선 이론적 입장에서 북한의 정책결정구조와 과정에 대한 시론적인 논의를 마련하여 앞으로 실증적인 연구에 대비하고자 한다.

Ⅱ. 북한의 대남정책 결정구조

남북한 기본 합의서 채택을 비롯하여 북한의 대남정책이 당과 정부의 어느 기관에서, 어떤 직책을 맡고 있는 인사들에 의해 결정되고 있는지 알아보자. 북한의 대남정책결정구조에 대한 정보가 매우 제한되어 있기 때문에 시론적인 입장에서 대체적인 윤곽을 서술해 보고자 한다. 북한 정치체제와 권력구조의 특성에 비추어 볼때, 국가 주석이 대남정책을 비롯한 국가의 주요 정책 결정 구조의 정점에 서 있다. 북한은 김일성의 주체사상을 통해 수령의 유일영도체제를 합리화하고 있으며, 헌법에도 주석이 국가의 수반이며 중앙인민위와 정무원을 지도하도록 되어 있다. 또한 김주석이 조선노동당 중앙위 총서기직을 겸하고 있기 때문에 당을 완전 장악하고 있다. 따라서 김일성주석은 당과 정부기관의 모든 정책 결정에 영향을 미치게 된다. 특히 대남정책은 북한정권의 정통성문제와 직접적으로 결부되어 있기 때문에 김주석이 정책결정과정에 직접 관여할 가능성이 많을 것으로 보인다. 그런데 최근 김정일의 등장으로 대남정책에 있어서 김일성이 얼마나 많은 권한을 김정일에게 이양했는지 여부가 주요 관심사의 하나이나 아직 정확한 정보를 가지고 있지 못하다. 김정일이 북한의 주요 정책결정과 집행에 관여하고 있는 것은 분명하나, 아직 외교분야나 대남사업분야의 전면에 나서지 않고 배후에서 활약하고 있는데, 그 이유가 불분명하다.

김정일은 북한 권력서열 2위로서 당정치국 상무위원, 당비서, 군 최고사령관직 등을 맡고 있으며, 특히 최근에 개정된 헌법에서 중앙인민위 산하에서 주석 다음의 주요 정부기관으로 개편된 국방위 위원장을 맡게 되었다. 따라서 김정일은 자신이 가지고 있는 직책만으로도 대남정책 결정에 핵심적인 역할을 할 수 있다.

그런데 김일성과 김정일 부자가 북한의 주요 정책 결정에 있어서 막강한 권한을 행사하고 있는 것은 분명하나, 양자간의 업무 분담과 관련하여 김일성이 어느 정도로 정책결정과정에 참여하고 있는지에 대해서는 북한전문가들이 서로 다른 견해와 이미지를 제시하고 있다. 이러한 이미지는 정보의 제약으로 실증적인 연구의 뒷받침 없이 이론적인 입장에서 제시된 것이다. 김일성이 정

책결정과정에 얼마나 개입하고 있는지에 대해서는 다음과 같은 3가지 이미지로 정리해 볼 수 있다. 첫번째 이미지는 “주도설(dominant role)”로서 김일성은 고령에도 불구하고 대외정책과 대남정책에 있어서는 구체적인 현안문제에 대해 직접 지시를 내리고 보고를 받고 있는 것으로 본다. 이 견해에 의하면 김일성은 자신의 후계자인 김정일에게 국내문제에 관해서는 대폭적으로 권한을 이양했으나 대외문제와 대남관계는 자신이 직접 다루고 있다는 것이다. 두번째 이미지는 “중재자(moderator)”로서, 김일성은 대남사업에 관해서도 자신의 후계자에게 모두 맡기고 있는데, 다만 김정일의 의견이 자신의 빨치산 동료나 정부와 당의 다른 고위 관리들의 의견과 다른 경우에 정책결정과정에 개입하여 중재하는 역할만을 맡고 있다는 것이다. 세번째 이미지는 “상징적 존재(symbolic figure)”로서, 김일성주석은 고령으로 인해 상징적이고 의례적인 행사에 참여하고 대남정책을 비롯하여 주요 국가정책결정은 김정일의 손에 의해 이루어지고 김주석은 김정일을 통해 보고를 받고 있는 것으로 본다. 일부 북한관계전문가들은 김정일이 국가주석이나 당총서기의 직책을 이양받지 않았다고 해서 그의 역할을 과소평가해서는 안된다고 주장하고 있다(김남식, 1992). 다시말해 김정일은 공식적으로 국가수반직과 당의 최고위직을 아직 물려받지 않았으나 실제 대남정책을 포함하여 모든 국정의 최고책임자가 되었고, 김일성은 상징적인 존재로 “군림하고 있으나 통치하지 않고(reign, but does not rule)” 있다는 것이다. 이처럼 대남정책을 비롯한 국가 주요 정책 결정에 있어서 김일성이 개입하는 정도에 대해 서로 다른 견해가 있으나, 이 중에서 어느 것이 실상에 가장 가까운 것인지에 대해서는 확실한 증거를 가지고 얘기하기 어렵다. 일반적으로 김일성은 현재 2번째 이미지인 중재자의 역할을 하고 있으나, 81세의 고령으로 인해 점차 3번째 이미지인 상징적인 인물이 되고 있다고 생각된다.

그런데 북한의 정책결정과정에 김일성-김정일 부자의 역할이 막강하다고 해서 다른 지도자나 기관의 역할이 전혀 없다고 할 수 없다. 김일성-김정일 부자 외에 북한의 정책결정에 참여하고 있는 인사들은 당과 정부기관, 그리고 당이나 정부기관의 외곽단체에 종사하는 인사들로 나누어 볼 수 있다. 우선 당조직을 보면 당 정치국과 당 비서국은 대남정책 결정에 큰 영향력을 행사하는 것으로 보인다. 일반적으로 당정치국은 남북한 관계의 기본 방향이나 핵심적인 현안문제를 다룰 가능성이 높고, 한편 당비서국은 대남정책의 구체적인 내용에 대한 면밀한 검토와 대책을 수립하는 것으로 보인다. 특히 김정일이 장악하고 있는 당 비서국에서 대남사업을 담당하는 비서는 매우 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 최근 북한당국은 윤기복 대남담당비서를 김용순 국체

담당비서로 교체하고, 최태복 교육담당비서를 국제담당비서에 임명하였다. 그런데 지난 1990년부터 개최된 남북고위급회담 과정에서 윤기복 대남담당 비서는 당의 대남정책 결정에 깊이 관여하지 않고 조평통부위원장으로 대남 비방 성명 발표 등 제한적 역할을 한 것으로 알려졌다.

그리고 당비서국 산하에는 통일전선부가 20여개 전문부서중의 하나로 설치되어 있어 대남사업을 담당하고 있다. 이제까지 통일전선부 부장에는 대남담당 비서 윤기복이 겸임하고 있었으나, 앞에서 언급한 것처럼 최근 윤기복이 해임되었다는 설이 있으나 아직 확인되지 않고 있다. 그리고 통일전선부는 남한을 담당하는 제1부와 주로 해외동포를 담당하는 제2부로 나누어져 있는데, 제1부에는 강주일, 임춘길 등이, 제2부에는 한시해 등이 부장으로 활약하고 있다. 그런데 최근 재미동포의 북한 방문을 허가하는 과정에서 한시해의 부하인 노철수가 재미동포로부터 수뢰한 사실이 밝혀져 노철수를 비롯하여 김수만 과장, 김영수 참사 등이 해임되었다는 보도가 있었다. 한시해는 외교부에서 오랫동안 경력을 쌓은 외교관으로 1977년부터 1985년까지 8년간 유엔주재 북한 대표부의 대표로 활약한 바 있고, 1991년 5월부터 6월에 걸쳐 약1개월 간 미국의 주요 도시를 순회하며 카네기재단을 비롯하여 미국의 학계, 정계, 언론계, 기독교계 인사들을 접촉하고 재미동포들을 만난 적이 있다. 한시해 일행이 미국을 순방하고 있던 1991년 5월 24일 북한 외교부는 남북한 유엔동 시가입을 받아들이기로 결정했다고 발표한 것을 볼 때, 북한의 외교정책수립에 한시해가 상당한 역할을 했던 것으로 보인다.

북한에서는 아직 당-정 관계에 있어서 당의 우위가 확보되어 있고,(1) 특히 대남사업분야에 있어서 북한 체제의 정통성 문제를 다루는 당의 역할이 매우 중요한 것으로 보이나, 정무원 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담에서 정부기관의 역할도 많았던 것으로 보인다. 이미 지적한 것처럼 북한 정부기관의 정점은 주석직인데, 주석은 중앙인민위와 정무원을 지도하도록 되어 있고, 정무원에서 독립되어 중앙인민위 산하에 국가보위부와 인민무력부가 위치하고 있다. 그런데 헌법에는 중앙인민위가 “국가의 정책과 그 집행을 위한 대책을 세운다”고 되어 있고, 중앙인민위 내에 대내정책위와 대외정책위(김영남외교부장이 겸임)가 있으나 대남정책결정에 있어 어떤 역할을 하고 있는지 불분명하다. 그런데 작년 4월에 개정된 헌법에서 과거 중앙인민위 내에 설치되어 있

(1) 서대숙은 당-정관계에 있어서 1972년 북한이 사회주의 신헌법을 제정하면서 신설된 정부의 핵심기관인 중앙인민위를 중심으로 당보다 정부기관에 더 많은 권한 부여하고 있다고 주장한다. 서대숙, “당-정 관계 변화,” 전인영 편, 『북한의 정치』, 서울: 을유문화사, 1990, pp. 273-284.

던 국방위를 개편하여 주석적 다음이자, 중앙인민위 보다 상급의 위치로 편제 함으로써 중앙인민위의 역할이 과거에 비해 축소되었다.

그동안 남북관계가 군사적 대치상태에 있었기 때문에 북한의 대남정책결정에 있어서 민간관료보다 군부관료의 영향력이 높을 것으로 본다. 이미 언급한 것처럼 북한의 정부조직에서 군부를 통제하고 있는 인민무력부는 정무원에서 독립된 상급기관이다. 그리고 고위급회담의 대표단에는 김광진 대장(인민무력부 부부장)과 김영철 소장 등 2명의 장성이 참여하였다. 이것은 고위급회담에서 군사문제를 다루기로 합의했기 때문이기도 하지만 인민무력부의 위상을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

인민무력부 외에 남북기본합의서의 채택에 참여한 정부 부서로는 고위급회담 대표단 구성으로 볼 때 외교부와 대외경제사업부 등이라고 본다. 최우진 외교부 순회대사와 대외경제사업부 부부장 김정우가 회담대표로 활약하였다. 그리고 남북기본합의서의 채택과 함께 한반도 비핵화공동선언이 채택되어 핵문제가 남북관계의 주요 쟁점으로 등장하여 정무원내 원자력공업부 관리들이 남북대화에 참여하게 되었다.

그리고 북한이 남북 고위급회담 뿐만이 아니라 대남정책결정과 집행에 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있는 단체가 조국평화통일위원회(약칭 조평통)이다. 남북고위급회담의 북측 대표단중에서 안병수 부위원장과 백남준 서기장 등 2명이 조평통 출신인 점에서 알 수 있듯이, 이 단체는 남북대화에서 매우 중요한 역할을 맡고 있다. 특히 70년대 초반 남북대화에 참여했던 북한인사들이 여전히 이 단체에서 중요한 역할을 계속하고 있다.

이제 1990년부터 진행되어 온 남북고위급회담에 참여한 북한 대표단은 어떤 인물이었는지 살펴보자. 대표단은 정무원 총리를 수석대표로 하여 7명으로 구성되었는데, 지난 3년간 남측대표단에는 변동이 많았으나 북측 대표단에는 거의 변동이 없었다. (2) 북한대표단의 수석대표인 정무원총리 연형묵은 1931년 함북 출생으로 만경대학명학원을 거쳐 체코의 프라하공대를 졸업하고 금속 및 기계공업 분야에 종사한 기술관료로서 김정일의 두터운 신임을 받고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 그가 지닌 직책과 김정일의 신임에도 불구하고 남북 협상 과정에서 그의 영향력은 미약한 것으로 보였다. 왜냐하면 그 자신이 과거에 남북관계를 다루지 않았기 때문에 북한내의 소위 남북 “대화꾼”들의 판단에 의존할 수 밖에 없었던 것으로 보인다. 그런데 작년 12월 당중앙위의 당정 고위 인사 개편 결정에 따라 연형묵은 4년만에 총리직을 물려나 도당 위원

(2) 그런데 최근 보도에 의하면 그동안 남북고위급회담에 참여한 북측 인사들이 대폭 교체될 것으로 알려졌는데, 그 이유는 불분명하다.

장으로 전보되고 강성산 합북도당 위원장이 후임에 선출되었다. 강성산은 1984년부터 3년간 총리를 지낸 적이 있고, 최근 두만강경제특구 개발을 추진하여 개방파로 간주되고 있다.

한편 군부 출신으로 고위급회담에 참여한 2명의 군인 대표들의 경력을 보면 매우 다양한 배경을 가진 것을 알 수 있다. 북한 대표단의 차석대표로 활약한 인민무력부 부부장 김광진 인민군 대장은 소련군사학교에서 1년간 수학한 적이 있으며 포병대장으로 6.25 당시 낙동강 전선에 참여한 경험이 있고, 1970년 포병사령관을 거쳐 1990년에는 국방위원회 위원에 임명되어 현재까지 활약하고 있는데 군축문제 전문가로 알려져 있다. 한편 대표단의 일원인 인민군 소장 김영철은 1945년 양강도에서 출생하였으며 대표단중에서 가장 나이가 적으나 김정일의 신임을 받는 신진 군부 실력자로 알려져 있다. 그는 만경대혁명학원 출신으로 김일성 군사종합학교를 거쳐 1989년부터 인민무력부 부국장으로 있으면서 정보분야에 종사하고 있다.

북한 대표단의 대변인으로 활약한 안병수 조평통 부위원장은 1930년 강원도에서 출생하여 김일성 종합대학을 졸업한 후 철학박사학위를 획득하였고 1973년 12월 남북조절위 수행원으로 참가한 이래, 1988년 남북국회회담 준비 접촉 등 오랫동안 대남사업에 종사하고 있다. 1988년 9월 조평통 서기국장을 거쳐 1990년 4월 최고인민회의 대의원에 선출되었으며 1990년 5월에는 최고인민회의 통일정책 심의위원회 위원에 임명되었고 1991년 1월에는 조평통 부위원장으로 승진하고 조평통 서기국장을 백남준에게 물려주었다. 안병수는 그동안 핀란드, 오지리 등에서 개최되는 통일과 남북관계 주제의 모임에 참석하였고, 1989년 6월에는 조평통 위원장 허담과 당시 야당 총재 김영삼간의 면담에 배석한 적이 있다. 그의 달변은 전형적인 공산주의 선동가를 연상시켜 준다.

조평통 서기국장인 백남준은 1929년 평남출생으로 김일성종합대학을 졸업하였고 1974년부터 1979년까지 폴란드대사를 역임한 적이 있으나 오랫동안 남북관계 업무에 종사해 왔다. 그는 1972년 남북적십자회담 자문위원으로 활약한 적이 있고, 1984년에는 북한 적십자사 대표로 수재물자를 인도하기 위해 대성동을 방문하였으며, 1989년 정무원 참사 자격으로 남북고위당국자 예비회담의 대표단장을 맡아 남북고위급회담을 성사시켰다. 1990년 7월 정무원 참사실 실장에 임명되었다가 1991년 1월에 조평통 서기국장으로 자리를 옮겼다. 그는 고위급회담 정치분과위 북측 위원장을 맡아 화해분야 부속합의서를 만들어 내었다.

외교부 순회대사의 직책으로 고위급회담에 참여한 최우진은 1933년 평남출

생으로 김일성종합대학을 졸업한 후, 오랫동안 덴마크, 가나 등 해외에서 외교관 생활을 하다가 1987년 외교부 부국장으로 귀국하여 1989년에는 군축 및 평화연구소 부소장을 거쳐 1989년 2월부터 개최된 남북고위당국자 예비회담 대표로 활약하였다. 그는 1989년 9월 외교부 국장으로 승진한 후 1990년 8월에는 외교부 순회대사직에 임명되었는데, 1988년 이래 유엔, 중국, 미국, 캐나다, 일본 등지에서 개최되는 군축과 안보 관련 회의에 참석하여 북측의 입장을 대변하였다. 그는 1992년 3월에 발족한 남북핵통제공동위 북측 위원장을 맡아 활약하였다.

남북한 경제교류와 협력에 관한 문제를 다루는 북한 대표에 임명된 대외경제사업부 부부장인 김정우는 매우 독특한 경력을 가지고 있다. 그는 1942년 양강도에서 출생하여 김일성종합대학을 졸업한 후 물리학 준박사를 획득하였고 1975년이래 설비수입상사의 과장과 사장을 거쳐 1982년 10월에 대외경제사업부 부부장에 임명되었다. 그는 1989년이래 제네바, 소련, 불가리아, 중국, 독일 등지에 경제대표단장으로 방문한 적이 있으며 김일성의 인척으로 경제합영사업을 담당하고 있는 실력자로 알려져 있다.

Ⅲ. 북한의 대남정책 기조

북한이 남북고위급회담에서 기본합의서를 채택하는 과정에 나타난 태도 변화에 대한 이해를 높이기 위해 최근 북한의 대남정책에 대해 간략하게 살펴보자. 북한은 1990년대에 들어와 격변하는 국제정세 속에서 여러가지 변화를 보여주고 있다. 구소련과 동구 공산주의국가의 붕괴 이후 북한은 국제적 고립과 심각한 경제적 어려움을 극복하기 위해 대남 접근과 대서방 관계 개선을 모색해나가고 있다. 특히 1990년대에 들어와 남북한관계에 있어서 북한이 수세적 입장에 놓여 있다(Ahn, Byung-Joon, 1992). 다시 말해 북한은 과거처럼 남조선혁명론에 입각하여 적화통일을 강조하고 있으나 실제로 있어서 북한 사회주의 체제의 유지와 고수가 더욱 시급한 과제로 등장하였다. 김일성은 신년사에서 “한쪽이 다른 쪽을 먹거나, 먹히는 통일”에 반대한다고 언급하였다. 그리고 한국이 구소련을 비롯하여 동구 공산주의국가와 수교하고 최근에는 중국과 수교함에 따라 북한의 대외정책도 수정이 불가피하게 되었다. 그리하여 북한은 과거 일본이 한국과 수교하고 있는 한, 관계정상화를 위한 수교회담을 할 수 없다고 했으나 1990년에 이러한 입장을 바꾸어 일·북한 수교 협상에 적극적으로 나서고 있다. 또한 북한은 한국이 주장하는 주변국의 남북한 교차승인에 대해 반대하는 입장이었으나, 한국이 북한의 동맹국가와 국교

를 수립한 마당에 계속 대일, 대미관계 개선에 반대할 수 없는 형편이 되어 이제는 북한이 미국, 일본과 관계 개선을 위해 적극적으로 노력하고 있다. 특히 북한은 지난 20여년간 반대해 온 남북한 유엔 동시 가입안을 받아들여 1991년 유엔 회원국이 되었다. 그리고 북한은 지난 1990년부터 남북한 당국자간 대화를 본격적으로 추진하면서 기존의 정치군사문제의 우선 해결 원칙을 버리고 정치군사문제 해결과 교류협력의 동시 실시라는 2원적 해결 방식을 추구하고 있다. 특히 북한은 남북간의 경제교류협력에 대해 깊은 관심을 가지고 있다. 이런 상황에서 남북한은 1991년 12월 고위급회담에서 「남북간의 화해, 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(약칭 기본합의서)와 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」을 채택하였다. 그 후 남북한은 화해, 불가침, 교류협력 등 3개 분야의 부속합의서를 채택하고 합의사항 실천을 위하여 「화해공동위」, 「군사 공동위」, 「경제교류협력공동위」, 「사회문화교류협력공동위」를 발족시켰다. 그러나 비핵화공동선언에 따라 발족한 남북한핵통제공동위가 북한측의 무성의로 인해 남북한 상호핵사찰에 관한 규정을 채택하지 못하여 북한의 핵무기 개발에 관한 의혹을 해결하지 못함에 따라 남북한관계는 1992년 10월부터 교착상태에 들어갔다.

그동안의 남북대화에 나타난 북한의 태도와 대외정책에서 북한이 보여준 변화를 종합적으로 평가할 때, 현재 북한의 대남정책은 무엇인가? 구체적으로 말해 북한은 종래의 남조선 혁명을 통한 적화통일노선을 버리고 새로운 대남정책을 추구하고 있다고 말할 수 있는가? 이에 대한 대답은 다음과 같은 2가지 이유에서 연구자에 따라 각양각색이다. 첫째, 북한의 태도나 행태가 일관성이 없고 서로 상충되며, 또한 북한의 정치경제적 현실에 대한 서로 다른 정보가 나오고 있는데, 서로 상충되는 점을 확인 검토(cross check)하기가 거의 불가능하기 때문에 정확한 실상을 파악하기 어렵다는 점이다. 예를 들면 북한의 핵무기 개발 능력이 예상했던 것보다 저조하다는 정보가 있는가 하면, 아직 숨기고 있는 것이 많기 때문에 과소평가해서는 안된다는 정보도 있다. 둘째, 개인의 경험에 입각하여 북한에 대해 주관적으로 평가하기 때문에 북한에 대한 정보가 제한된 상황 속에서 대남정책의 실상을 분석하는데 편견이 생길 수 있다. 특히 북한에 대한 불신은 객관적인 분석을 저해하고 있다.

이러한 상황에서 북한전문가들은 최근 북한의 대남정책의 본질에 대해 서로 다른 견해를 고수하고 있다. 이를 간단히 요약하면 4가지로 구분할 수 있다. 첫번째 견해는 "혁명전략론"으로, 북한은 여전히 대남혁명노선을 버리지 않고 있으며 북한의 사회주의체제가 붕괴되지 않는 한, 체제의 존립 근거인 적화통일노선을 변경시킬 수 없다는 것이다. 이러한 견해를 가지고 있는 전문가들은

최근 「남한노동당사건」을 비롯하여 “미제국주의자”들에 대한 비난과 남한정부에 대한 도발을 증거로 제시하고 있다. 특히 북한의 핵무기 개발이 적화야욕에서 나온 것이라고 지적되고 있다. 그리고 북한이 남북한 동시 유엔가입을 수용하고, 남북한 기본합의서를 채택한 것은 구소련과 동구 공산주의 국가들의 봉파로 인한 북한체제 봉파의 위협을 모면하기 위한 일시적인 전술상의 변화로 보고 있다.⁽³⁾

두번째 견해는 “남북공존론”으로 북한은 대남혁명을 통한 통일적화노선을 버리고 남북한 평화공존을 추구하는 방향으로 대남정책을 전면적으로 수정하고 있다고 주장한다. 물론 북한은 여전히 정치적 선전과 修辭에 있어서 ‘남조선혁명’을 버리지 않고 있으며, 미제국주의자에 대한 비난과 함께 남한에서 미군철수를 주장하고 있고, 또한 한국정부를 ‘괴뢰정권’이라고 혐오하고 있다는 것을 부인하지 않는다. 그런데 이것은 정치적 선전에 불과하고, 실제 정책은 남북간의 격차로 인해 남조선 혁명이 불가능하다는 것을 북한의 지도자들이 인식하고 있다는 것이다. 그리하여 북한은 국제적 고립과 남북간의 격차, 그리고 경제적 위기를 극복하기 위해서 남북공존을 추구하고 있다고 본다. 예를 들면 남북한이 유엔에 별도의 의석을 가지고 가입한 이상, 북한도 이제 남북한에 2개의 실체가 존재하고 있다는 것을 인정하지 않을 수 없고, 이러한 북한 대외정책의 변화는 불가피하게 대남정책의 수정을 가져 올 수 밖에 없다는 것이다.

이러한 견해를 가진 대표적인 학자로서는 이정식과 고병철을 들 수 있다. 이정식에 의하면 북한은 오랫동안 지켜 온 남북한 공존(coexistence)이 분단을 영구화시킨다는 종래의 주장을 포기하였다고 본다(Lee, Chong-Sik, 1991: 73). 김일성은 1988년 신년사에서 남북한은 서로 상대방의 존재를 인정해야 한다는 것을 처음으로 지적하였다. 또한 김일성은 같은 해 9월에 통일을 실현하기 위해서는 공존의 원칙을 따라야 하고, 2개의 제도를 그대로 둔채 통일을 해야 한다고 주장하면서 어느 한 편이 다른 편을 흡수해서는 안된다고 밝혔다.

또한 고병철은 북한이 대남정책노선에 있어서 50년대에는 전쟁전략을 통해 6.25를 일으켰으나 실패하였고, 60년대와 70년대에는 이를 혁명전략으로 전환하였으나 한국의 경제발전과 민주화로 인해 1990년대에는 이러한 전략이 더 이상 효과가 없게 되었다고 판단한다(고병철, 1991). 따라서 북한이 합리

(3) 정용석, 강인덕, 김창순, 이동복 등이 이와 비슷한 견해를 가지고 있다. 강인덕, “정상회담: 북한변화주시 … 성급한 제의 말도록,” 『중앙일보』, 1993년 1월 1일자.

적인 행위자라는 전제 아래 고병철은 북한이 독일과 같은 흡수통일을 방지하기 위해 최근 대남정책의 기조를 혁명전략에서 연방전략으로 수정하였다고 본다.

세번째 견해는 “혁명전략 유보론”으로 북한이 국내외적으로 불리한 상황에서 대남혁명전략을 일시적으로 유보하고 있는바, 앞으로 남북한 관계가 개선이 되는 경우에 평화공존전략으로 나아갈 수 있고, 남북대화에 별다른 진전이 없는 경우에는 혁명전략을 재개하게 될 과도기적 상황에 놓여 있다고 본다. 따라서 남한정부가 남북대화에서 어떤 정책을 세우는가에 따라 북한의 대남정책이 바뀌어질 수 있다고 본다. 이러한 견해를 가지고 있는 북한전문가들은 북한이 현재 남북한간의 격차와 외교적 고립으로 인해 한국에 대해 매우 수세적인 입장에 놓여 있는 바, 이러한 문제를 해결하는 방식에 있어서 북한 내부에서는 군부를 비롯하여 당과 정부 내에 보수강경의 입장에서 종래의 대남전략을 고수하려는 노력과 함께, 이를 수정해 보려는 노력이 있다고 본다. 특히 해외 정보에 정통한 기술관료들과 북한 주민들의 불만을 직접 듣고 있는 민원관련 부서의 관료들은 남북간에 있어서 사회주의의 승리라는 정치적 경직성에서 탈피하여 실용주의적이고 진보적인 입장에서 남북관계 진전과 대서방 관계 개선을 통해 점진적으로 북한 경제를 개방하여 외국의 자본과 기술을 도입하는 한편, 북한주민들에 대한 내부 통제를 강화하여 북한체제를 유지하려는 노력이 있는 것으로 파악하고 있다. 따라서 북한이 당국자간의 남북대화에 나온 이상, 이러한 진보적인 견해를 가진 북한 관리들의 입지를 도와주기 위해 적극적으로 그들의 입장을 수용하여 남북간의 합의를 유도함으로써 북한이 개방의 길로 나가고, 또한 북한의 대남정책이 평화공존으로 전환될 수 있는 계기를 마련해야 한다고 주장한다.⁽⁴⁾

마지막 견해는 “양면전략론”으로 북한이 대남혁명전략과 평화공존전략을 동시에 추구하고 있다고 본다. 북한의 대남정책은 이처럼 양면성을 가지고 있는 바, 북한 내부의 정치경제적 상황이나 국제정세의 변화에 따라 이러한 2가지 전략에 우선 순위를 달리 두고 있다고 본다. 이러한 견해를 가진 북한 전문가들은 남북합의서의 채택은 북한이 일시적으로 평화공존의 전략을 채택한 결과로서 북한은 합의 사항을 실천하는데에 관심이 없고, 대미, 대일 관계 개선을 위해 남북관계가 진전되고 있다는 모습을 보여주려는 것에 불과하다고 주장한다. 특히 이 견해는 위의 3번째 견해와 비슷하나 양자가 가지고 있는 합의에는 큰 차이가 있다. 세번째 견해는 북한의 대남정책은 앞으로 남북간의 협상에 따라 변화될 수 있는 가변성을 강조하고 있는 반면, 마지막 견해는 남한이

(4) 임동원 前통일원차관의 견해는 여기에 가깝다.

나 주변국의 노력에도 불구하고 북한이 스스로 정한 정책목표에 따라 대남정책의 기본 노선이 결정될 수 밖에 없다는 점을 강조하고 있다. 따라서 북한의 변화 없이 남북관계의 진전을 기대하기 어렵다는 점을 매우 강조하고 있다.⁽⁵⁾

필자는 북한의 대남정책의 기조에 관한 위의 4가지 견해 중에서 어느 것이 타당성을 가지고 있는지에 대해 매우 면밀한 관찰을 해 왔으나 아직 결론에 도달하지 못하고 있다. 장기적인 관점에서 볼 때, 북한의 대남정책 기조는 일반적으로 대남공산혁명을 통한 적화통일전략에서 남북한 평화공존의 노선으로 전환되어 나갈 것으로 믿는다. 그러나 현 단계에서 북한의 대남정책이 평화공존으로 수정되었는지 여부에 대해서는 확신을 하기 힘들다. 북한은 급격히 변화하는 국제정세에 적응하기 위하여 지난 1990년부터 남북고위급회담에 임하여 그동안 기본합의서와 비핵화 선언을 비롯하여 남북간의 화해와 협력의 기반을 구축한 것은 사실이다. 이는 남북한간에 이루어진 합의사항이었다. 그러나 이러한 남북간의 화해노력이 북한의 핵문제로 인해 1992년 10월부터 교착 상태에 빠지게 되었고, 이에 대한 대응으로 한국과 미국이 1993년도 팀 스피리트 합동군사훈련을 실시하기로 결정함에 따라 남북대화가 중단되고 있다. 그동안 한국의 대통령선거와 미국의 클린턴 신정부의 등장으로 남북한 관계 개선을 위한 새로운 대북정책이 종합적으로 제시되지 못한 상황에서 남북한 관계의 장래를 예측하기가 매우 불투명한 상황에 놓여 있다. 이제 김영삼 신정부가 들어선 후, 기존의 남북대화 방식이든, 새로운 대화 방식이든 간에 남북대화가 재개되고, 또한 고위급회담에서 합의한 사항을 실천에 옮기기 위한 양자간의 노력이 계속되는 경우에는 북한도 평화공존 노선으로 전환했다고 할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 남북관계의 교착상태에서 도발적인 행위를 하거나, 고위급회담의 합의 사항을 백지화시킬려고 하는 경우에 북한의 대남정책은 여전히 냉전적인 사고와 대남혁명전략을 고수하고 있다고 볼 수 밖에 없을 것이다.

IV. 기본합의서 채택과정: 주요쟁점에 나타난 북한의 태도 변화

이제 북한의 대남정책이 어떻게 변하고 있는지에 대해 고찰하기 위해 남북고위급회담의 기본합의서 채택과정에 나타난 북한의 태도 변화를 알아보자.

(5) 유석렬은 “대남혁명전략 유보”라는 용어를 사용하고 있으나, 그의 주장은 「양면 전략론」에 가깝다. 이 외에 이러한 견해를 가진 분은 공로명 前남북고위급회담 대표 등이 있다. 유석렬, “1993년도 북한의 대남정책,” 『주요국제문제분석』 2월 3일자, 외교안보연구원, 1993.

우선 남북고위급회담의 경과를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 1988년 12월 남측은 노태우대통령의 7.7선언에 따라 남북한 동반자 관계를 구현하기 위해 남북관계 개선을 위한 「남북고위당국자 회담」을 제의하였는바, 북측은 1989년 1월 「남북고위정치, 군사회담」을 열자고 호응해 나왔다. 그리하여 1989년 2월부터 1990년 7월까지 8차례에 걸쳐 예비회담이 진행되어 마침내 「남북간의 정치, 군사적 대결상태 해소와 다각적인 교류협력 실시 문제」라는 고위급 회담 의제에 합의하였다. 이처럼 예비회담이 오랫동안 열린 이유는 남측이 교류협력에 관한 문제를 우선 토의하자는 입장에 반해 북측이 정치군사적문제의 우선 해결을 주장하여 대립하였기 때문이다.

남북고위급회담의 의제 합의에 따라 1990년 9월과 10월, 그리고 12월에 서울과 평양에서 번갈아 가며 1, 2, 3차 회담이 열렸으나 쌍방간의 의견 차이가 심하여 합의에 도달하지 못하였다. 그리고 3차례의 회담이 열린 후 북측이 팀 스피리트 훈련을 이유로 회담을 거부하는 바람에 4차 회담이 연기되었다가, 1991년 8월에 열기로 재합의하였으나 구소련의 군사쿠데타로 인해 북측이 회담을 다시 연기하였다. 결국 1991년 9월 남북한 유엔동시가입이 이루어 진 후 1991년 10월 평양에서 개최된 4차 회담에서 북한은 매우 전향적인 입장장을 취하여 합의서의 명칭을 「남북사이의 화해, 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」로 하고, 구성체계는 「서문, 1장 화해, 2장 불가침, 3장 교류협력, 4장 수정및 발효」에 관한 것으로 합의하였다. 이에 따라 남북한은 1991년 10월과 11월 5차례의 대표 회담과 2차례의 책임연락관 접촉을 통해 합의서 내용에 대해 구체적인 합의에 도달하였다. 그리하여 1991년 12월 서울에서 개최된 5차 고위급회담에서 남북한 기본 합의서가 채택되고, 남북이 각각 합의서 발효에 필요한 절차를 거친 후 1992년 2월 평양에서 개최된 6차 회담에서 문본을 교환함으로서 발효되었다. 그리고 이 회담에서 남북기본합의서의 구체적인 실천을 위한 부속합의서 마련을 위해 정치, 군사, 교류협력 등 3개 분과위 구성과 운영에 합의하였다. 그리고 1992년 5월에 열린 7차 회담에서 남북연락사무소, 군사, 경제교류협력, 사회문화교류협력 공동위 구성에 합의하여 발족시켰다. 이어 9월의 8차 회담에서 남북한은 각 분과위별 부속합의서를 채택하고 화해공동위의 구성에 합의하였다. 그러나 10월에 「남한 조선노동당사건」이 발생하고 북측이 남측의 군사훈련을 이유로 남북 군사당국자간 직통전화 가설을 위한 실무회의와 공동위 회의를 거부하여 남북대화는 중단상태에 놓이게 되었다.

그동안 남북간의 기본합의서 협상과정에서 무엇이 주요쟁점으로 등장하였는지, 그리고 어떤 방식으로 합의에 도달하게 되었는지에 관하여 알아보자. 남

북한은 기본합의서의 서문을 작성하는 과정에서 남북간의 관계를 어떻게 정의 하느냐 하는 문제로 논란을 벌였다. 이는 남북한 정부의 정통성문제를 비롯하여 각자의 대북정책과 대남정책, 그리고 통일정책의 근본적인 문제와 연결되어 있는 핵심적인 사항이다. 북측은 기본합의서 협상과정에서 남북관계가 “나라와 나라 사이의 관계가 아니라”는 점을 강조하였다. 북측의 관점은 소위 「하나의 조선 정책(one-Korea policy)」에 따라 종래 남북에 2개의 실체가 존재하고 있다는 것을 거부하는 것이다. 비록 남북한이 유엔에 동시가입하였으나 북측은 여전히 「하나의 조선정책」을 버리지 않고 있는바, 이는 북한의 대남혁명노선에 기반을 둔 것이다. 북측은 한국이 미국 “제국주의자”的 강점 하에 놓여있으며, 한국의 현정권은 미국의 “꼭두각시”로서 한국민을 탄압하고 있기 때문에 한국정부를 무너뜨려 남조선을 “미 제국주의자들로부터 해방”시켜야 한다는 논리를 펴고 있다. 이러한 북측의 입장은 남측이 주장하는 남북한에 2개의 실체가 있다는 것을 인정해야 한다는 논리와 정면으로 배치되는 것이다. 따라서 남북한이 자기들의 주장을 포기하지 않는 한, 남북간의 합의는 영원히 이루어질 수 없다.

그런데 남측도 남북한에 2개의 실체가 존재하는 것을 인정하지만, 2개의 국가가 존재하는 것을 인정하는 것은 아니다. 비록 남북한이 유엔에 별도의 의석을 가지게 되었지만, 이는 남북한이 다른 유엔가맹국에 의해 각각 별개의 국가로 인정을 받고 있으나, 한국이 북한을 국가로 인정한 것은 아니고 남북한 관계는 어디까지나 민족 내부의 관계로 국가와 국가간의 관계는 아니다. 이런 입장에서 남측은 북측이 주장하는 “나라와 나라 사이의 관계가 아니라”는 조항을 수용할 수 있는 것이다. 그리고 이는 앞으로 남북간의 교역이 국가와 국가간의 교역이 아니라 민족간의 내부거래로 GATT의 승인을 받음으로써 남북간에 관세의 면제 등 여러가지 혜택을 볼 수 있다.

고위급회담 대표들은 이러한 남북간의 입장 차이를 해결하기 위하여 남측의 주장과 북측의 주장을 함께 포함시켜 양측의 입장을 모두 기본 합의서에 수용하도록 합의하였다.⁽⁶⁾ 남측이 3차 대표접촉에서 북측의 조항을 서문에 추가하기로 동의하였고, 이에 대해 북측이 1991년 11월 23일 책임연락관 접촉에서 남측의 조항을 서문에 추가하기로 동의함에 따라 최종적으로 남북관계는 “나라와 나라 사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 결론을 짓게 되었다.

서문에 이어 화해부문에서 남북간에 쟁점이 된 것은 상대방의 체제인정문

(6) 남측은 남북관계를 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하였다.

제, 휴전체제를 평화체제로 전환하는 문제, 그리고 남북이 상호 상주연락대표부를 개설하는 문제였다. 1조와 관련, 남측은 처음에 “남과 북은 남북관계의 현실을 인정하는 토대 위에서 상호 존중한다”고 제안하였으나 북측이 남북관계의 현실 인정은 대단히 추상적인 개념이므로 상대방의 사상과 제도를 인정해야 한다고 주장하였다. 그리고 북측은 남북관계의 현실 인정이 대결을 해소하는 것이 아니라 대결을 유지하는 현 상태를 그대로 존속시키는 것을 허용하는 것이라고 반발하였다. 이에 대해 남측은 현실인정이라는 것이 남과 북에 서로 다른 정치적 실체가 있다는 것을 인정하고, 그 토대 위에서 상호 존중하자는 것이며 상대방의 정부를 부정하거나 파괴, 전복하는 대상으로 삼아서는 안된다는 것을 의미한다고 설명하였다. 결국 남측이 북측의 제안을 받아들여 남북관계의 현실을 인정한다는 조항을 삭제한 대신, 상대방의 체제(또는 제도)를 인정하고 존중한다는 것에 동의하였다.

그러나 남측은 북한의 주체사상을 인정할 수 없기 때문에 북한이 제의한 “사상을 존중한다”는 조항을 받아들일 수 없고, 또한 좁은 의미의 「제도」 뿐만이 아니라 「체제(system)」에 대한 인정과 존중을 포함시켜야 한다고 주장하였다. 결국 북측 대표들이 남측이 의미하는 「체제」가 자기들의 용어로는 「제도」를 의미하는 것이라고 주장함에 따라 서로 편의주의에 따라 남측은 「체제」, 북측은 「제도」라는 용어를 서로 사용하기로 양해하였다. 또한 북측은 「사상」이라는 용어를 포함시키지 않는데 동의하였다.

한편 남북간의 또다른 주요 쟁점인 평화체제 구축문제에 있어서 남측은 당사자 해결원칙에 의해 남북간에 평화체제 구축을 위한 논의를 해야 한다는 입장을 견지한 반면, 북측은 남북간에 불가침 협정, 그리고 “조-미간에 평화협정을 체결해야 한다”고 주장하였다. 북한은 이러한 주장의 근거로 남측이 정전협정 체결권자가 아니기 때문에 협정을 체결한 유엔군, 그리고 유엔군을 주도한 미국과 평화협정을 체결해야 한다고 주장하였다. 이러한 북측의 주장은 정전협정 체결권자와 정전협정 당사자를 혼동한데서 나온 것이다.⁽⁷⁾ 정전협정은 일반적으로 분쟁 당사자들을 대표하여 현지의 군사령관이 체결하는데, 6. 25가 발발한 후 한국은 자기 군대를 유엔군 산하의 지휘체계하에 두었기 때문에 한국군을 비롯하여 참전16개국을 대표하여 유엔군사령관이 정전협정에서 일방의 체결권자가 되었고, 북측의 인민군과 중국 인민의용군들은 별도의 지휘체계를 유지했기 때문에 북한 인민군사령관과 중국 인민의용군 사령관이 정

(7) 휴전협장의 당사자문제에 관한 자세한 논의는 다음을 참고하기 바람. 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 소고,” 『통일문제연구』, 3권 4호, 1991년 겨울, pp. 61-66.

전협정 체결권자가 된 것이다. 또한 지난 40여년간 북측은 한국군의 행동에 대해 항의하여 판문점에 정전위 회의를 수백차례에 걸쳐 개최한 점에서 알 수 있는 것처럼 북측이 한국을 정전협정의 당사자로 인정해 온 것이다. 이처럼 정전협정의 추후관행에서 보더라도 한국이 정전협정의 당사자임은 분명하다.

또한 고위급회담의 남측 대표들은 북의 최고당국자가 남북간에 평화협정을 체결하자고 제의한 바 있음을 상기시켰다. 이에 대해 북측은 김일성주석이 남북간에 평화협정을 체결한다고 한 것은 미군 철수와 남한이 군 통수권을 넘겨 받는 조건에서 제기된 평화문제라고 해명하였다. 이러한 입장에서 북측은 3차 대표접촉에서 남북간의 평화체제 구축 문제를 화해부문에서 다룰 것이 아니라 불가침 부문에서 다루고 “북과 남은 정전을 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력한다”는 문안정리에 동의하였다. 그러나 남측은 남북간의 화해가 장차 평화체제로 전환되어야 한다는 입장에서 이 조항이 화해 부문에 포함되어야 하고, 앞으로 합의할 남북간 기본합의서는 당분간 정전협정과 병존해야 한다는 것을 명시해야 한다고 주장하였다. 특히 남측은 남북간의 군사적 문제를 비롯하여 모든 행위를 규제하는 유일한 문서인 정전협정이 남북간의 기본문제만을 다룬 기본합의서를 대체할 수 없고, 남북간에 평화체제가 구축될 때까지 이 2가지 문건이 병존해야 한다고 강조하였다. 북측은 이러한 남측의 주장을 받아들여 5차 대표회담에서 이 조항을 불가침 부문에서 화해 부문으로 재분류하고 “현 정전상태를 북남 사이의 공고한 평화상태로,” 그리고 “이러한 평화상태가 이루어질 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”(5조)는 것을 추가하는데 동의함으로써 남북간에 합의가 가능하게 되었다.

그런데 남측은 이 조항을 통해 장차 남북간에는 당사자 해결 원칙에 따라 평화협정을 체결해야 한다고 해석하는 반면, 북측은 평화협정과 평화상태를 구분하여 평화협정은 조-미 간에 체결하고 남북간에는 평화상태 구축을 위해 노력할 뿐이라고 해석함으로써 새로운 쟁점으로 재등장하였다.

한편 남측은 처음에 남북간의 연락과 관계개선을 위해 서울과 평양에 상주연락대표부를 설치하도록 제안하였으나, 북측은 상주대표부 설치가 분단을 고정시키려는 것이라고 반대하였다. 오랜 협상 끝에 북측은 남측이 수정 제안한 판문점에 남북연락사무소를 설치하는데 동의하여 타협이 이루어졌다(9조).

불가침 부문에 나타난 남북간의 가장 큰 쟁점은 군사적 신뢰구축에 관한 조항과 분쟁 해결 방식, 그리고 불가침의 영역문제에 관한 것이었다. 남측은 군축을 실현하기 위해서는 그 실효성을 보장하는 군사적 신뢰구축조치들이 반드시 강구되어야 한다는 점을 강조하고, 이를 위해 군사활동에 대한 투명성을 제고시켜야 한다고 주장하였다. 이에 대해 북측은 “불가침이 실질적으로 담보

되려면 군축을 실현해야 하며 군축은 불가침을 담보하여 주는 가장 믿음직한 방도이기 때문에 신뢰구축조치가 선행되어야 한다면서 군축을 뒤로 미루는 것은 사실상 불가침을 유명무실하게 하는 것"이라고 주장하였다. 결국 남측이 북측에 대해 "신뢰구축 다음에 군축을 하자는 것이 아니라 신뢰구축 작업을 먼저 시작한 후 군축협상도 진행할 수 있다"고 설득한 결과, 북측이 이를 받아들여 양측은 앞으로 구성될 남북군사공동위에서 "대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류및 정보교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의, 추진한다" (12조)고 합의하였다.

한편 남측은 분쟁 해결방식으로 국제연합헌장 33조에 분쟁의 평화적 해결을 위한 훌륭한 지침이 나와있으므로 남북한이 이를 따르도록 제안하였으나, 북측은 비록 남북한 유엔동시가입을 수용했음에도 불구하고 이를 거부하였다. 그리하여 남북간의 의견 대립과 분쟁은 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결한다는 매우 추상적인 합의에 그치고 말았다(10조).

불가침의 경계선과 영역에 관해서 남측은 처음에 "남북간 상호 불가침의 영역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 따라 쌍방이 각기 관할 해온 영역으로 한다"고 제안하였다. 이에 대해 북측은 "영역"이라는 용어는 국경선을 의미하기 때문에 영역 대신 군사분계선이라는 용어를 사용하자고 주장하였다. 그런데 남측은 정전협정에 규정된 군사분계선으로 할 경우, 정전협정이 해안도서의 관할권에 대해 정확하게 명시하지 않았기 때문에 해안도서문제가 발생하게 되므로 이에 대해 "쌍방이 관할해 온 구역"이라고 명시해야 한다고 주장하였다. 결국 남측이 군사분계선을 수용하는 대신, 북측이 해안도서에 관해서 "쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역"을 명시하기로 양보함에 따라 해결을 보았다(11조).

교류협력분야의 주요 쟁점은 언론매체의 개방 문제, 통행, 통신, 경제교류협력위원회 구성문제, 남북간의 자유로운 왕래와 접촉 문제, 이산가족 문제 등이었다. 언론매체의 개방에 관하여 남측은 "남과 북이 언론매체들을 개방하고 서로의 실상을 잘 알게 함으로써 상호이해를 돋독히 하는 것은 불신을 해소하고 화해를 이루는 본질적인 요소"이기 때문에 언론매체 개방에 관한 조항을 화해부문에 넣자고 주장하였다. 이에 대해 북측은 남측의 언론매체가 자기 사회를 오염시킨다는 이유로 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 개방에 반대하면서 단지 출판, 보도 분야의 교류 협력은 가능하다는 입장에서 이 조항을 교류협력분야에 넣자고 주장하였다. 이 조항은 남측의 양보로 언론매체

의 개방에 대한 조항을 삭제하고 교류협력분야에 포함시키게 되었다.

그리고 남측은 처음부터 교류협력분야의 합의사항을 실천하기 위하여 통행, 통신, 통상위원회(또는 경제교류협력위원회)를 설치하도록 제안하였으나, 북측은 처음에 이러한 조항 없이도 앞으로 분과위에서 협의하여 여러 분야에 걸쳐 시행기구를 두면 된다고 주장하였다. 그러나 남측은 이러한 기구의 구성은 앞으로 분과위에서 논의하되, 다만 이들 실천기구를 일정한 시한 내에 설치한다는 근거조항만큼은 쌍방 총리간에 합의해야 한다고 반박하였다. 결국 북측이 우리측 주장을 받아들여 경제교류협력공동위원회를 비롯하여 부문별 공동위원회를 합의서 발효후 3개월 안에 구성하기로 합의하였다(22조). 이에 따라 기본합의서가 발효된 후, 1992년 5월 서울에서 열린 7차 고위급회담에서 남북한은 경제교류협력공동위와 함께 사회문화교류협력공동위를 발족시켰다.

한편 남북간의 자유로운 왕래에 관해서 북측이 처음에 “북과 남은 각계 인사들과 동포들의 자유로운 래왕과 접촉을 실현한다”는 조항을 화해 분야에 포함시켰다. 북측의 주장은 자유로운 내왕을 실현하려면, 그에 대한 법적, 제도적 장치 제거문제도 있고, 물리적 장벽제거문제가 있는 등 정치와 많은 연관이 있으므로 화해부문에서 다루어야 한다는 것이다. 한편 남측은 처음에 “남과 북은 자유로운 통행, 통신과 통상 및 경제협력의 실시를 보장한다”는 조항을 교류협력 분야에 포함시켰다. 그런데 남북 책임연락관 접촉에서 남측은 “남과 북은 쌍방 주민의 자유로운 왕래와 접촉을 보장한다”는 수정조항을 교류협력 분야에 포함시키자고 다시 제안하였다. 결국 5차 대표회담에서 북측이 이 조항을 화해 분야 대신에 교류협력 분야에 포함시키는 것을 동의하고, 양측은 “쌍방 주민의”와 “보장한다”라는 용어 대신에 “민족구성원들의”와 “실현 한다”는 용어를 사용하기로 합의하였다(17조).

교류협력 분야의 마지막 쟁점은 이산가족문제에 관한 것으로 남측은 이 문제가 이산가족들의 단순한 가족 찾기문제가 아니라 인간의 기본적인 권리와 관련되는 문제이며 매우 중요하고 시급한 문제이기 때문에 교류협력 부문이 아니고 화해 부문에 포함시켜야 한다고 주장하였다. 그러나 북측은 이 문제를 교류협력 부문에서 다루어야 하고, 이산가족문제의 생사확인, 재결합, 고통경감 문제만을 명시하고 자유로운 왕래와 상봉, 재결합의 보장문제는 나중에 다시 토의하자고 주장하면서 “흩어진 가족, 친척들의 고통을 덜어주기 위한 대책을 강구한다”는 추상적인 제안을 하였다. 그런데 최종안은 북측이 남측안을 많이 수용하여 서신 왕래, 상봉, 방문, 자유의사에 의한 재결합이라는 내용을 포함시켜, 결국 “남과 북은 흩어진 가족, 친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도

적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다”는 것으로 합의하였다(18조).

마지막으로 지적할 것은 남북기본합의서 채택을 위한 협상과정에서 남북간에 합의가 이루어지지 않아 삭제된 조항이 있다는 점이다. 부칙의 타 조약과의 관계 조항이 협상과정에서 양측이 합의에 도달하지 못해 삭제되었다. 남측은 남북간의 기본합의서가 쌍방이 이미 체결하여 발효중인 양자 또는 다자간 조약이나 협정에는 영향을 미치지 않는다는 조항을 두도록 제안하였다. 남측이 이를 제안한 배경은 남측이 미국을 비롯하여 다른 나라와 맺고 있는 상호 군사방위조약에 대해 북측이 기본합의서 발효 후 시비할 것에 대비하여 이 조항을 포함시키도록 제안한 것이다. 그러나 북측은 남북간의 합의를 다른 나라와의 합의보다 우선해야 하기 때문에 이 조항을 삭제해야 한다고 고집하였다. 결국 남측이 양보하여 이 조항이 합의서에 포함되지 않았다.

이를 삭제한 이유는 국제법상 「조약 상대성의 원칙」에 의하여 남북간의 합의서는 당연히 남북한 당사자들에게만 효력이 발생하고 제3자에게는 미치지 않기 때문에 이 조항을 넣지 않아도 이 합의서가 남북한 양측의 기존 조약이나 협정에 영향을 미칠 수 없다고 판단했다. 또한 이 조항은 동서독의 기본조약 9조를 그대로 원용한 것인데 우리는 독일처럼 2차대전을 유발하여 주변 국가에 피해를 준 나라가 아니기 때문에 주변국가에 대한 이해를 구하는 것이 반드시 필요한 절차는 아니라는 점이다.⁽⁸⁾ 그리고 기본합의서에 상대방의 내부문제 불간섭에 관한 조항이 있기 때문에 특정 사항, 즉 쌍방이 이미 체결한 조약과 협정에 관한 문제를 별도로 적시할 필요가 없다고 보았다. 또한 북한은 이 조항의 유무에 관계없이 선전적 차원에서 주한미군 철수와 한미상호방위조약의 폐기를 당분간 계획할 것으로 전망되는데, 북한의 이러한 선전이 주한미군의 지위나 한미상호방위조약의 장래에 대해 실질적인 영향을 미칠 수 없는 상황이라는 판단에 근거하고 있다.

(8) 1972년 동서독은 기본조약(9조)에 이 조항을 포함시키고 서독은 미국, 영국, 프랑스 등 서방국가에, 동독은 소련에 이 조항을 설명하는 각서를 전달하여 이들 국가들의 이해를 구하였다. 참고로 동서독 기본조약 9조를 보면 “양국은 본 조약 이전에 쌍방이 체결한 모든 양자간, 다자간 국제조약과 협정에 영향을 미치지 않는다는 합의한다”고 되어있다. 또한 이와같은 조항을 포함시킨 국제조약의 또 다른 사례는 1970년 독일-소련간의 조약으로 2차대전 후에 소련이 폴란드 등과 새로운 국경선을 정하기 위해 맺은 조약에 대한 시비의 여지를 불식시키기 위한 것이다. 참고로 독일과 소련간의 조약 4조를 보면, “독일 연방공화국과 소비에트 공화국연방간의 당 조약은 이보다 앞서 양측이 조인한 쌍무조약, 또는 다자간 조약에 저촉되지 않는다”고 되어 있다.

V. 결론

이 연구의 원래 목적은 남북기본합의서 채택과정에 나타난 북한의 정책결정구조와 과정을 분석하는 것이었다. 그러나 북한에서 누구의 손에 의해, 어떤 과정을 거쳐 남북기본합의서가 채택되었는가에 대한 정보의 부족으로 원래의 연구 목적을 달성하지 못하고, 합의서 채택을 비롯하여 대남정책결정에 참여한 것으로 예상되는 주요 기관과 인물들을 분석하는 한편, 합의서 채택과정에 나타난 북한의 태도 변화를 중심으로 남북간의 합의 과정을 살펴 보았다. 연구의 핵심적인 과제인 합의서 채택과정에서 북한의 태도 변화가 어떤 이유에서 누구의 손에 의해 어떤 과정을 거쳐 마련되었는가에 대한 분석은 자료나 정보가 없어 이루어지지 못했다. 즉 정책결정과정에 대한 분석 없이 정책결정구조와 정책 결과만을 서술하고 정책결정과정은 여전히 black box로 남게 되었다. 이런 점에서 이 연구는 매우 제한적이고, 시론적인 성격을 지니고 있다.

지금까지 논의한 남북기본합의서 채택과정을 중심으로 북한의 정책결정과정에 나타난 특성을 정리해 보면 다음과 같다. 비록 이 연구에서 제시된 북한의 정책결정과정에 관한 분석이 실증적인 검증을 거치지 못한 가설에 불과하지만 새로운 자료와 정보가 마련된 시기에 본격적인 연구를 위해 정리해보고자 한다. 첫째 북한의 정책결정과정이 당-정 조직의 여러 기관들이 참여하는 매우 다원적(pluralistic)이고 다층적인(multilateral)인 것처럼 보이나 실제에는 당과 정부의 주요 직책을 가진 20-30명 정도의 제한된 지도자들이 참여하고 있다. 북한의 지도자들은 당과 정부의 주요 직책을 여러개 중복적(overlapping)으로 차지하고 있기 때문에 정책결정에 참여하는 당과 정부의 기관이 많을지라도 실제 참여하는 사람들은 제한되어 있다(양성철, 1991: 48). 예를 들면 당중앙위 정치국의 정위원들과 후보위위원들은 정무원과 최고인민회의, 그리고 정부나 당의 외곽단체의 요직을 모두 차지하고 있다. 윤기복의 경우 최근까지 당비서이자, 통일전선부 부장, 통일정책심의회와 조국평화통일위원회에서 요직을 겸임하고 있었다.

둘째, 북한 지도자들은 정책정향에 있어서 상당히 높은 수준의 동질성을 가지고 있다. 이는 북한의 최고통치자인 김일성이 그동안 이질적인 요소를 제거하였고, 또한 오랫동안 주체사상을 개발하여 정책 노선의 근본적인 도전을 봉쇄하였기 때문이다. 특히 국제정세를 비롯하여 한국과 외부세계에 대한 정보가 통제되고, 국제정세와 남한정세에 대한 평가가 최고지도자를 중심으로 소

수에 의해 독점적으로 이루어지고 있다고 본다.

세째, 북한의 정책결정과정에서 김일성과 김정일 부자는 제도적인 면에서, 그리고 실질적인 면에서 막강한 권한을 행사하고 있다. 따라서 김일성이나 김정일의 신임을 받아야 국가의 주요 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회가 생긴다고 본다. 그리고 김일성과 김정일에 대한 개인숭배가 심하여 그들의 성향에 맞지 않는 정책 대안은 제시되기 어렵다(Koh, Byung-Chul, 1984: 121).

마지막으로 지적할 것은 이러한 북한의 정책결정구조와 과정의 기준 방식(routines)이 국내외 정세의 변화에 따라 바뀔 가능성이 있다는 점이다. 예를 들면 고령의 김일성이 사망하는 경우에 김정일의 승계 여부에 따라 북한의 정책결정 구조에는 상당한 변화가 예상된다. 그리고 북한이 경제개방정책을 확대해 나가는 경우에 소위 기술관료와 실용주의적 입장이 정책결정과정에 미치는 영향력이 증대할 것이다. 앞으로 예상되는 북한의 변화가 정책결정의 기준 방식(routines)과 제도적 측면에 어떤 영향을 끼치게 될 것인지 주목된다.

참고문헌

고병철

1991 “북한의 통일전략은 변하고 있는가,” 『계간 사상』, 봄호: 98-120.

김남식

1992 “김정일 권력승계와 북한의 내일,” 『한겨레신문』, 4월 25일자.

김용호

1991 “북한정치체제의 연속성과 정책의 변화,” 한국정치학회 편, 『북한의 변화양상과 전망』, 7-23.

1992 “김정일승계체제와 북한의 장래,” 외교안보연구원 편, 『주요국제문제 분석』, 제1권 1호.

서대숙

1990 “당-정 관계 변화,” 전인영 편, 『북한의 정치』, 서울: 을유문화사.

양성철

1991 『북한정치론』, 서울: 박영사.

유석렬

1993 “1993년도 북한의 대남정책,” 『주요국제문제분석』, 2월 3일자, 외교 안보연구원.

Byung-Joon, Ahn

1992 “The Possibilities of Change in North Korea,” *Korea and World Affairs*, Vol.16, No.3, (Fall).

Byung-Chul, Koh

- 1984 *The Foreign Policy Systems of North and South Korea*, Berkeley:
University of California Press.
- Chong-Sik, Lee
1991 "Coexistence, Revolution, and the Dialogue for Unification," in Chong-
Sik Lee and Se-Hee Yoo, (eds.) *North Korea in Transition*, Berkeley:
Institute of East Asian Studies, University of California.
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenberg
1988 *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*,
Princeton: Princeton University Press.