

인문사회연구회  
업종연구총서 2000-05



대북포용정책과 국내정치  
여건 조성 방안

박형중 (통일연구원)  
조민 ( " )  
이교덕 ( " )  
홍용표 ( " )  
김도태 (충북대학교)

통일연구원

## 머 리 말

1998년 이후 대북포용정책이 시작되었다. 포용정책은 남북한 사이에 관성화된 상호 적대와 불신을 극복하고, 남북관계를 긴장완화 및 협상과 협력 관계로 바꾸기 위한 전략적 노력이었다.

그런데, 긴장완화의 협력 관계 추진을 위한 포용정책의 시발점은 과거의 관성화된 적대와 반목이었다. 이 상황에서 화해·협력으로 한국의 국내여론, 그리고 북한을 설득하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 우선 포용정책은 우리측의 안보를 위협하지 않지만, 긴장완화와 협력 관계 구축에 이바지할 수 있는 일련의 선의적 조치를 취하자고 국내 여론을 설득해야 했다. 또한 포용정책은 우리측 선의적 조치를 북한도 선의로 받아들이고, 상응하는 조치를 취하도록 설득해야 했다.

남북관계 진전을 위해서, 남과 북은 변화해야 했다. 남과 북은 오랜 냉전 관계를 통해 내면화되어 있는 상대방에 대한 적대와 불신을 완화하면서, 화해 협력에의 의지 및 협상과 타협 능력을 보여 주어야 했다. 만약 북한, 그리고 한국의 정책 책임자와 국내여론이 관성화된 적대와 불신을 극복하지 못하면, 남북한 사이의 긴장완화와 협력 확대를 위한 정책은 실패할 수밖에 없었을 것이며, 앞으로도 실패하게 될 것이다.

대북정책의 수립과 집행에서 국내정치의 영향력은 증대해 왔다. 그 이유는 두 가지였다. 먼저 남북한간의 국력 격차의 확대는 남북관계에서 한국이 주도권을 가질 수 있는 가능성을 증가시켜 왔다. 그러할수록 정책 주도자인 한국 측의 정책 결정과정 즉 국내정치 변수의 중요성이 커지고 있다. 다음으로, 한국 정치의 민주화에 따라, 대북정책의 수립과 집행도 '민주화'되고 있다. 과거 오랜 동안 통일·대북문제는 정부의 독점 사항이었다. 그러나, 오늘날에는 통상적인 다른 정책 사안과 마찬가지로, 대북정책도 국내 정치 과정에 의해서 영향받고 있다.

그러나, 통일·대북 문제와 관련한 한국의 국내정치는 아직도 시대의 요구에 부응하는 모습을 보여주지 못하고 있다. 정상회담 이후에도 남

한 내부에서는 대북인식, 통일문제 등을 둘러싸고 논란이 격화되었다. 또한 대북정책과 대북 협상·협력과 지원의 문제는 국내 정치 주도권을 잡기 위한 정쟁의 주요한 소재가 되어 버렸다. 또한 앞으로 한반도 평화체제 수립 등 군사적 긴장완화의 방안을 놓고 내부적 대립이 격화될 수도 있다.

이 글은, 한국에서 통일·대북 문제와 한국의 국내정치와는 역사적으로 비생산적 관계를 형성해왔다는 것을 분석하고, 그것을 극복할 수 있는 방안을 모색한다. 그 비생산적 관계의 극복은 곧바로, 대북포용정책에 대한 국내 정치적 지지기반을 확고히 하는 것과 동의어라고 할 수 있다. 이 글을 서술하는 데, 자문과 토론에 응해주신, 고려대 임혁백 교수와 유호열 교수, 동국대 최대석 교수, 영남대 김태일 교수 등께 감사드린다.

2000년 12월

연구참여자 박형중, 조민, 김도태, 이교덕, 홍용표 (집필순)

요 약

본 보고서는 『인문사회연구회 2000년 협동연구사업』의 일환으로 연구회 산하 9개 국책연구기관이 협동으로 수행한 연구과제입니다.

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

## I. 서론

전반적으로 볼 때, 한국에서 대북정책과 국내 정치의 관계는 비생산적이었다. 대북정책을 둘러싼 국내 정치 대결이 정책 대결이라기 보다는 통치 수단 또는 정국주도권 확보 등의 정쟁의 소재가 되었기 때문이다. 한국에서의 대북정책과 국내 정치상의 비생산적 관련은 시정되어야 할 것이다.

본 연구는 한국에서 전통적으로 존재했으며 현 정부 하에서도 지속되고 있는 대북·통일 정책의 비생산적 관계를 극복하기 위한 방안을 모색한다. 본 논문의 중점은 대북포용정책을 둘러싼 국내 정치 대결에 대한 분석이다. 그러나, 이를 위해서도 대북정책과 국내정치간의 관계에 대한 역사적 조망이 필요하다. 이후, 이 논문은 대북포용정책을 둘러싼 국내정치 대결, 사회정치 세력의 역할, 국민여론의 향방, 화해와 협력을 위한 국내정치 기반 조성 등에 관해서 다룬다.

## II. 대북·통일정책과 국내 정치 - 역사적 조망

남한에서 대북·통일정책에 관한 문제는 주기적으로 국내 정치 대결의 핵심 주제로 등장했다. 그 정치 대결의 성격과 양상은 변화해왔다.

권위주의적 통치 시기, 일반적으로 국가와 사회가 직접 대결했다. 권위주의 정부는 대북·통일문제에 대한 발언권을 독점했으며, 안보와 반공을 주요한 통치 명분으로 활용했다. 이 때문에, 대북·통일 문제에 관한 국내 정치 대결은 일찍부터 독재 대 민주 그리고 통일 대 반통일 구도 하에서 진행되었다. 이러한 대결은 국가와 사회의 직접 대결 양상, 때로는 직접적 폭력투쟁의 양상을 띠었다.

한국 정치의 민주화, 대북 우세의 명확화 등에 따라, 대북·통일문제를 둘러싼 국내정치 대결의 양상도 변화했다. 민주 대 반민주, 통일 대 반통일 도식을 기초로 한 사회와 국가의 직접 대결 양상은 점차 약화되

었다. 그 대신에 대북·통일 정책과 관련한 국내정치 과정에서, 정당, 여론, 사회단체들의 역할이 점차 높아졌다.

### Ⅲ. 대북포용정책과 국내 정치

대북포용정책과 함께 남북관계는 놀라운 발전을 하였다. 그럼에도 불구하고, 대북·통일 문제와 국내 정치간의 비생산적 관련은 완전히 해소되지 못했다. 김 대중 정부 시기에도 대북정책과 관련한 국내정치 대립은 단순한 정책 대결을 넘어서 정국 주도권과 권력 투쟁의 방편으로 활용되고 있다. 그 원인의 상당 부분은 여러 역사적이고 구조적 원인 때문이다. 그러나 이는 현재 정부·여당과 야당의 책략적 전술적 시도에 의해서 증폭된 측면이 존재한다.

대북포용정책을 둘러싼 국내 정치 논쟁의 주요 대립은 정부·여당과 야당 사이에 일어났다. 이는 과거 국가와 사회의 직접 대결 양상에 비해 발전된 모습을 보여 준다. 정부·여당과 야당 사이의 대결은 대북정책에 대한 보다 전향적인 입장과 보다 보수적 입장을 대표하여 전개하는 정책 대결 양상을 보여 주었다. 그러나, 여전히 정부·여당과 야당은 대북정책 논쟁을 정국주도권 및 권력 (재)장악을 위한 당파적 이익에서 정치적으로 활용하고자 시도했다고 볼 수 있다.

### Ⅳ. 남북한통일원칙과 통일방안의 접점

『6·15공동선언』의 합의 사항 5개항 가운데 통일의 원칙과 통일방안의 합의를 선언한 제1항 및 제2항은 특별히 주목을 끈 합의 사항이다.

제1항에서의 자주주의 의미와 관련하여, 남북한 국가체제의 수립과정에서 주변 강대국의 개입의 수준과 그후 국가발전 전략과 관련된 남북한 각각의 선택적 대외전략과 무관할 수 없다 그러나 통일문제에 접맥된 ‘자주’는 특히, 주한미군 문제에 대한 대응방식과 관련된 사안으로 남북

한간 첨예한 입장 차이를 드러내고 있다.

제2항은 통일 방안의 합의에 관한 것이다. ‘연합제 안’과 ‘낮은 단계의 연방제 안’은 모두 평화적 교류와 협력의 장기적인 과도기를 전제하고 있는 바, 바로 이 지점에서 두 방안의 접점을 찾을 수 있다.

연합제 또는 연방제의 구체적 실현 형태의 하나로서 복합 국가를 상정할 수 있다. 복합국가는 남북한간 ‘느슨한’ 결합 형태를 띤다. 복합국가의 전망은 남북한 사회체제의 공통분모를 발견하고 확대해 나가는 데 있다. 복합국가는 사회정의의 차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구하는 제도 모색을 추구하는 단계이다.

## V. 대북포용정책과 주요 사회정치 세력

대북정책 결정과 집행 과정에 참여하는 우리사회의 정책참여 주체는 정부와 함께 국회와 정당, 언론매체, 그리고 시민들의 자율적 단체 등으로 나누어 볼 수 있다.

대북포용정책을 추진하는 기간동안의 각 집단들의 역할을 평가해 보면, 이렇다. 대북포용정책 추진과정에서 국회와 정당의 역할은 소극적이고 비판적이었다. 이러한 태도는 이들의 역할이 본질적으로 보완 혹은 비판과 경쟁에 있다는 당위성과는 구분되는 것으로 정부의 정책집행에 긍정적이지 못했다는 사실을 지적할 수 있다. 한편 언론기관의 역할은 보다 부정적이다. 언론 활동에는 과거의 냉전적 이념의 잔재가 강하게 남아 있었다. 따라서, 대안제시 보다는 정부 비판에 치우쳤으며, 북한에 대한 합리적 정보 전달 기능에 미흡했다고 할 수 있다. 한편 시민단체의 역할은 긍정적이 평가가 가능하다. 과거와 비교할 때, 시민단체의 역할이 활성화되었기 되었기 때문이다.

## VI. 대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화 추이

대북정책에 대한 국민적 합의를 조성할 수 있는 구체적 방법론을 도출하기 위해서는 대북정책에 대한 국민의 인식이 어떠하며 어떤 문제가 쟁점이 되고 있는지를 파악해야 한다.

과거 10년 동안 통일연구원의 여론조사 결과를 분석해 보면, 몇 가지 결론을 이끌어낼 수 있다. 첫째, 시기와는 상관없이 약 30%의 국민은 항상 북한을 의심의 눈초리로 보고 경계하고 있다. 둘째, 북한이 변화하고 있다는 인식은 점점 늘어나는 추세이다. 셋째, 북한의 장래에 대하여 붕괴론과 생존론으로 확연히 양분되어 있었으나, 시간이 지날수록 후자의 경향이 강화되고 있다. 넷째, 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식은 그 어떤 문제에 대한 인식보다도 국민의 시각이 이분법적으로 나뉘어 있다. 다섯째, 국민들이 시기와는 상관없이 북한은 꾸준히 적화통일정책을 추구하고 있다고 일관되게 인식하고 있다. 그러나 최근에 올수록 ‘그 능력이 없다’는 생각이 늘어나고 있다. 여섯째, 정책수단에 대해서는 국민들의 상당수가 대북 경제지원이 효과적인 것으로 생각하고 있다.

한편 북한에 대한 인식과 대북정책에 대하여 성별, 연령, 학력 등에 상관없이 대체로 국민 대다수가 비슷한 견해를 가지고 있으나 배경변수별로 약간의 차이도 발견된다.

## VII. 화해 협력 정책을 위한 국내정치 기반 조성

현재 대북정책 분야에 있어서 정당 및 의회의 역할은 매우 제한적이다. 국민 여론의 지지 유도, 정책 대안의 제기, 대북 협상력 강화 등을 위해, 의회 및 정당 정치가 강화되어야 한다.

남북한의 화해분위기가 평화정착의 제도화로 연결되기 위해서는 민족화해를 위한 법적 정비가 필요하다. 그러나 국가보안법 및 헌법의 영토조항 개정 문제 등은 그 과정에서 여론의 분열이 발생할 수 있으므로 충분한 여론의 수렴을 거쳐야 할 것이다.

국민적인 지지 기반을 가진 시민단체들은 정부보다 자유로운 입장에

서 대북 및 통일정책의 대안을 제시할 수 있다. 시민단체들은 민간분야의 특성을 바탕으로 남북교류협력에 집중적인 노력을 기울여야 하며, 정부도 이러한 단체를 적극 활용하는 자세를 가져야 한다.

통일교육은 남북간의 소모적인 경쟁을 지양하고 평화와 화해·협력을 통한 상호이익을 극대화시킴으로써 21세기에 한민족이 번영할 수 있는 기틀을 마련하는데 주안점을 두어야 한다.

과거 정부에서 대북정책은 일부 핵심 정책 결정자들에 의해 일방적으로 수행되었다. 따라서 사후 정책을 둘러싼 불필요한 논쟁이 야기되는 경우가 적지 않았다. 이러한 폐단을 고치기 위해서는 대북문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하고 공청회를 개최하여 그 결과를 정책에 반영하여야 할 것이다.

# 차 례

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 연구의 목적과 내용	3
II. 대북·통일정책과 국내정치 - 역사적 조망	8
1. 이승만 정부	10
2. 장면 정부	15
3. 박정희 정부	19
4. 전두환 정부	28
5. 노태우 정부	32
6. 김영삼 정부	40
III. 대북포용정책과 국내 정치	47
1. 정상회담 이전	47
2. 정상회담과 국내 정치 쟁점	58
3. 정상회담 이후 국내정치 대결	62
4. 결론	71
IV. 남북한 통일원칙과 통일방안의 접점	77
1. 평화시대의 개막	77
2. 통일 원칙: 자주	80
3. 통일 방안의 합의 - ‘연합제안’과 ‘낮은 단계의 연방제안’ -	107
4. 북핵국가의 전망	119

<b>V. 대북포용정책과 주요 사회정치 세력</b> .....	123
1. 개관 .....	123
2. 정부의 대북포용정책 집행 실태 .....	124
3. 국회 및 정당 .....	131
4. 언론의 활동 .....	137
5. 시민단체 .....	142
6. 결론 .....	146
<b>VI. 대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화 추이</b> .....	149
1. 북한과 북한 변화에 대한 여론 .....	149
2. 대북정책에 대한 여론 .....	166
3. 배경변수에 따른 여론 .....	171
4. 결론 .....	187
<b>VII. 화해 협력 정책을 위한 국내정치 기반 조성</b> .....	191
1. 정치·제도 차원 .....	191
2. 사회 단체 차원 .....	200
3. 통일교육 차원 .....	204
4. 국민적 합의기반 조성 .....	209
<b>참고문헌</b> .....	216

## 표 차 례

<표 VI-1> 대북인식 변화 추이 .....	153
<표 VI-2> 북한변화 여부에 대한 인식 .....	157
<표 VI-3> 북한장래에 대한 인식 .....	159
<표 VI-4> 북한의 전쟁 도발 가능성에 대한 인식 .....	163
<표 VI-5> 북한의 적화통일정책에 대한 인식 .....	165
<표 VI-6> 정·경연계정책에 대한 인식 .....	169

# I. 서론

## 1. 문제제기

남한에서 대북·통일정책에 관한 문제는 주기적으로 정치투쟁의 핵심 주제로 등장했다. 그 정치 투쟁의 성격과 양상은 한국정치가 군사 권위주의로부터 민주화된 체제로 변화함에 따라 함께 변화해왔다.

군사권위주의 시절, 대북·통일 문제를 둘러싼 정치적 대결은 독재 대 민주주의의 투쟁과 결합하여, 국가와 사회와의 직접 대결의 양상으로 나타났다. 국가의 사회에 대한 권위주의적 지배는 안보와 반공을 그 주요한 명분 중의 하나로 내걸었다. 이는, 일찍부터 권위주의 정부 대 저항 민간 세력간의 관계를 독재 대 민주 그리고 통일 대 반통일 구도로 인식시키는 데 이바지했다.

나아가 민주 대 반민주, 통일 대 반통일을 둘러싼 국가와 사회의 대결은 직접적 폭력투쟁의 양상으로 전개되었다. 권위주의 정부와 저항 민간 세력의 충돌을 완화·매개할 수 있는 정치 제도와 세력은 취약했다. 정당과 의회 및 사회이익단체 등의 미발전 또는 왜곡된 발전 때문에, 국내 정치 갈등은 민주적 제도 차원 내로 포섭되어 민주적 절차와 규칙에 따라 전개되는 양상을 보여 주지 못했다.<sup>1)</sup>

대북·통일 문제를 둘러싼 국내 정치 투쟁의 이러한 성격과 양상은 80년대 후반 이후 변화했다. 그에는 두 가지 이유가 있었다. 80년대 후반 들어, 먼저, 남한의 국내외적 차원에서 대북한 우세가 점차 뚜렷해지고 동시에 남한 내에서 정치적 민주화가 진행되었기 때문이다. 민주 대 반민주, 통일 대 반통일 대결 도식에 기초한 국가와 사회간의 직접 대결의 양상은 약화되었다. 그 대신, 사회 내부의 보수 대 진보 세력의 대결, 그와 연계되어 발생한 여당과 야당간의 이념적·정책적 대결로 점차

1) 윤근식, “한국 정당의 조직사회학: 하나의 서설,” 안희수 편저, 『한국 정당 정치론』 (서울: 나남출판, 1995), pp. 203~230.

## 2 대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안

그 성격을 변화했다.

이러한 변화는 대북·통일 문제를 둘러싼 국내 정치적 대결이 점차로 정상화되어 가고 있음 보여 준다. 특정 정책을 둘러싸고 사회 내에 여러 견해와 그를 각각 옹호하는 정치세력이 존재하는 것은 민주주의의 건강성을 표현한다. 대북정책에 대해서도 여당과 야당의 견해가 반드시 하나이어야 할 필요는 없다. 여 야의 정책 대결은 현 집권 정부의 정책 개념상의 대안을 형성하며, 정책 수행상의 있을 지 모르는 잘못을 교정하는 건설적 기능을 수행할 수 있다. 대북·통일 문제를 둘러싼 국내정치 대결의 정상화에도 불구하고, 다른 편에서 국내정치적으로 대결하는 진보와 보수, 그리고 여당과 야당 사이의 불신이 깊으며, 갈등이 ‘불필요’하게 첨예화되는 과정이 나타난다. 여기에는 역사적이고 구조적 요인과 함께, 김대중 정부하의 상황적 요인도 작용하고 있다.

먼저, 역사적인 요인을 보면, 한국은 대북·통일 문제를 둘러싼 오래고 격렬했던 갈등과 분열의 역사를 가지고 있다. 권위주의적 시기 대북정책은 대내적 억압정책과 연관되어 있었다. 통일 대 반통일의 대립구도는 민주와 독재의 대립구도와 일치하는 것으로 인식되었다. 민주와 독재의 대립 구도는 소멸했다고 할 수 있지만, 그 대결에 참가했었으며, 현재에도 활동중인 정치·사회 세력들 간의 불신과 반목은 완전히 소멸했다고 할 수 없다.

둘째, 한국은 권위주의 통치를 극복한 이후에도, 남북관계와 대북정책은 여전히 정부/여당의 정국 주도권 확보의 수단화된 경우가 있어 왔다. 특히 ‘북풍’, ‘총풍’ 등 상식 수준을 뛰어 넘어, 대북관계가 내부 통치를 위해 책략적으로 투입된 전례가 있었다.

셋째, 국민의 대북정책에 대한 평가가 일반적으로 그 정책 자체에 대한 평가보다는 정권에 대한 인물적 지역적 지지도를 반영하고 있다. 한국의 정당은 정책 문제에 대해서 거의 통합력을 행사하지 못하고 있을 뿐 아니라, 정치적 갈등이 정책을 둘러싸고 일어나는 것이 아니라, 지도자 인물과 지역주의 등에 의해서 발생하고 있다.

넷째, 탈냉전은 한국의 내부 정치 민주화 진척에 기여했으나, 남북한

관계는 탈냉전되지 못했다. 이 때문에, 남북관계와 대북정책을 둘러싸고 한국내부에서 냉전과 탈냉전의 이데올로기적 대립이 존속하고 있다. 따라서 대북정책이 현실적으로 평가되는 것이 아니라, 이데올로기적 척도에 따라 정서적 차원에서 평가되는 경향이 남아 있으며, 이 때문에 정책 대결은 이데올로기적 대결과 혼합되어 전개되고 있다.

다섯째, 남북한을 둘러싼 국제관계가 안정하지 못하고 유동적이기 때문에, 남북 상호 관계에 대한 예측성과 계산 가능성이 낮다. 이 때문에, 남북관계를 둘러싼 정책 입안에서 변수와 시나리오가 많아지게 되고, 그 어느 것도 가능성이 높은 것으로 평가되는 경향이 있다. 이 때문에, 상이한 정책을 주장하는 세력들 사이에 타협과 일치의 가능성이 낮아지고 있다. 특히, 남북간에 정치적 긴장완화가 시작되었지만, 군사·안보문제는 미해결로 남아있다. 정치적 긴장완화는 이익타협과 상호 화해·협력 의지 표현으로 가능할 수 있지만, 군사·안보 문제 해결은 한층 어려운 과제를 제기한다. 한국의 경우 주변 환경의 불안정성과 유동성, 그리고 군사·안보문제 해결 과제는 현 대북정책에 대한 지속성에 의문을 던질 뿐 아니라, 내부적으로도 정책논쟁과 갈등을 훨씬 복잡하게 만들고 있다.

이와 같은 보다 역사적이고 구조적 문제와 함께, 대북포용정책 추진 관련 정치 행위자의 목표와 전술 때문에, 대북·통일정책을 둘러싼 국내 정치가 영향받고 있다. 대북포용정책과 함께 남북관계는 놀라운 발전을 하였다. 그럼에도 불구하고, 대북정책과 국내정치간의 관계는 상응하는 발전을 보여주지 못했다. 대북·통일문제를 둘러싼 대립은 여전히 단순한 정책 대결을 넘어서 이념 논쟁, 정국 주도권과 권력 투쟁의 방편으로 활용되고 있다. 이 때문에, 대북·통일 문제를 둘러싼 국내 정치적 대결은 고도의 불신과 대결 상태를 지속하고 있다.

## 2. 연구의 목적과 내용

한국에서의 대북정책과 국내 정치상의 이러한 비생산적 관련은 시정

#### 4 대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안

되어야 할 것이다. 본 연구는 한국에서 전통적으로 존재했으며 현 정부 하에서도 지속되고 있는 대북·통일 정책의 비생산적 관계를 극복하기 위한 방안을 모색한다.

여기서 대북·통일정책과 국내정치간의 생산적 관계라 함은 1) 대북·통일 정책을 둘러싼 국내정치 대결이 건설적 정책 대결을 중심으로 이루어져야 하며, 2) 정당, 사회단체, 개인 등이 민주적 규칙에 부합하는 선에서 정부의 정책에 대한 찬성과 반대의 의사표시를 해야 하며, 그러한 만한 여건이 마련되어야 한다는 것으로부터 출발한다. 이는 다른 정책 사안에도 공통된 것이다. 그러나, 대북·통일 정책이 단순한 국내 사안이 아니라 갈등관계에 있는 북한을 상대로하는 정책이라는 점을 감안하고 또한 국내적으로도 국가의 정체성과 관련된 문제이기 때문에 특별한 고려가 필요하다. 즉 3) 대북·통일 정책에 대하여 가능하면 더 높은 수준의 합의가 필요하다는 것, 그리고 4) 대북·통일 정책이 국내정치적 주도권 장악을 위한 과당적 이해의 수단으로 활용되어서는 안된다는 것, 5) 대북 협상의 특수성상 정부의 주도가 인정된다고 하더라도, 그것은 가능한 한 국민적 합의와 정책의 투명성 위에서 추진되어야 한다는 것이다.

대북·통일 정책과 국내정치간의 이러한 생산적 관계의 수립은 곧바로 현 정부가 추진하고 있는 대북포용정책에 대한 국민적 합의기반을 공고히 하는 작업이 될 것이다. 생산적 관계 수립을 위해서는 비생산적 관계가 수립되었던 역사적 배경을 이해할 필요가 있다. 비생산적 관계의 역사적 뿌리는 해방 후 한국 정치사와 한국적 정치 구조에까지 거슬러 올라 갈 수 있다. 본 연구의 제Ⅱ장은 한국정치에서 대북·통일 정책과 국내정치간의 상호 관계를 이승만 정부로부터 김영삼 정부에 이르기까지 역사적으로 조망한다. 남한 역대 정부의 대북·통일 정책은 말그대로의 대북·통일정책이자, 국가 및 정권의 대내 안보 정책으로서의 성격을 가졌음이 드러난다. 이러한 상황은 노태우 정부 이후 진행된 한국 정치의 민주화 과정에서 안보·통일 분야도 민주화되면서 상황이 점차로 변화한다. 정부의 대북·통일 정책에 대한 독점권이 약화되며, 여론

및 정책 형성에 정당, 사회단체, 언론 등의 역할이 점차로 높아진다. 그러나, 현재에 이르기까지도, 대북·통일정책을 둘러싼 대결은 단순한 정책 대결이 아니라 국내정치의 수단화되는 경향이 존속하고 있다.

제Ⅲ장은 김대중 정부하에서의 대북포용정책을 둘러싼 국내정치적 대결의 특징과 주요 정치 쟁점에 대하여 서술한다. 김대중 정부에 들어서면서 대북·통일관련 재야 세력이 크게 약화된 가운데, 야당과 보수적 언론 등 오른 쪽으로부터의 정책 비판이 제기되었다. 야당은 포용정책 자체에 회의적이었을 뿐 아니라, 금강산 관광문제, 비전향 장기수 석방 문제, 금창리 핵의혹 시설 문제, 국가보안법 개정 문제 등 거의 모든 사안에 걸쳐 비판적 견해를 제출했다. 여야간의 대결은 2000년 16대 총선 및 총선 3일전에 발표된 남북정상회담 개최 합의 발표를 두고 새로운 국면에 접어들었다. 남북정상회담 개최 및 그 이후의 남북관계 진전 자체에 대해 야당은 여당의 정국 주도권 장악을 위한 남북관계의 활용이라는 차원에서 비판을 전개했다. 정상회담 이후에도 여 야간에는 포용정책의 적절성, 상호주의 적용문제, 남북관계의 진행 속도, 북한의 개혁 개방 의지 존재 여부, 북한에 남북한 평화 문제 해결 의지 존재 여부 등을 정책 사안을 둘러싼 이견이 여전히 존재했다.

제Ⅳ장은 남북한의 통일 원칙인 ‘자주’와 통일방안인 ‘연합제’와 ‘연방제’에 대해서 서술한다. 6.15 남북공동선언은 그 1항과 2항에서 통일과 관련하여 ‘자주’의 원칙 및 남북한 통일방안의 공통성에 대해 확인했었다. 그 후 이 두 사안은 정상회담 이후 여러 국내정치 논쟁의 핵심 사안으로 떠올랐다. 이 두 조항은 여당과 야당, 보수와 진보간에 논쟁을 불러일으켰고, 앞으로도 중요한 대결 사안 중의 하나로 남을 것이다. 따라서, 정상회담 이후 대북·통일 문제를 둘러싼 국내 정치적 대결을 이해하고 평가하는 기초 작업의 하나로써, 이에 대한 보다 심도 있는 이해가 필요하다. 여기서는 남북한에서의 ‘자주’의 의미, 연합제론과 연방제론의 역사와 내용, 그리고 이와 관련된 주제로서 ‘주한미군’에 관한 문제를 다룬다. 이 글은 ‘연합제’와 ‘낮은 단계의 연방제’의 구체적 실현 형태의 하나로서, 남북한 ‘복합국가’의 형태를 띤 복합체제, 복합 사회의

전망을 제시한다.

과거 대북·통일 정책은 정부에 의해서 독점되었으나, 점차로 정당, 사회단체 등의 역할이 증대하고 있다. 이들은 국내 여론 형성에 중요한 영향을 끼치고 있으며, 때때로 정부를 대신하여 또는 공조하면서 한국의 대북·통일 정책의 한 부분을 담당하는 기능도 수행하고 있다. 제V장은 대북 포용정책과 관련하여 국내정치적으로 영향력을 행사하고 있는 주요 정치 사회 집단의 기능과 역할에 관해서 서술한다. 각 집단의 역할을 평가해 보면, 대북포용정책 추진 과정에서 국회와 정당의 역할은 소극적이고 비판적이다. 이러한 태도는 이들의 역할이 본질적으로 보완 혹은 비판과 경쟁에 있다는 당위성과는 구분되는 것으로 정부의 정책집행에 긍정적이지 못했다는 사실이 지적된다. 한편 언론기관의 역할은 보다 부정적인 평가를 받는다. 과거의 이념화 성향이 언론으로 하여금 정부 정책에 대한 대안 없는 비판에 치중하며, 국민 대중에 대한 신속한 정보 전달의 기능이 미흡했다는 평가가 가능하기 때문이다. 한편 시민단체의 역할은 상대적으로 활성화되었다는 측면에서 긍정적인 평가가 가능하다. 특히 시민단체 역할의 본질을 정부에 대해 보완성과 경쟁성으로서 상정하면, 정부의 대북포용정책 집행과의 조화는 상대적으로 원만했다고 보여진다. 다만 시민단체의 대정부 비판이 정부와의 부조화로부터 발생하는 비난의 성격으로 나타나고 있는 것은 대북포용 정책을 추진하는 정부가 어려움을 겪는 부분이다.

일반 국민은 대북·통일 정책에 대해서 집단적으로 의견을 표출하고 관철을 시도하는 경우는 거의 없다. 그렇지만 이들이 가지고 있는 대북·통일 정책에 대한 여러 의견은 여론 조사에 의해서 시기마다 포착되고 있다. 제VI장은 대북정책에 대한 국민의 인식이 어떠하며 어떤 문제가 쟁점이 되고 있는지를 파악함으로써, 대북정책에 대한 국민적 합의를 어떻게 조성할 수 있는지에 관한 정책 대안을 제시한다. 예를 들면 대북정책에 관한 여론이 얼마나 변했고 얼마나 안정되어 있는가, 대북정책상의 어떤 문제에서 국민적 합의가 존재하거나 의견이 분열되어 있는가, 쟁점은 시기별로 변화가 있는가, 쟁점에서 변화가 있다면 그 변화

의 원인은 무엇인가, 연령·교육수준·성별 등 배경변수에 따라 정책에 대한 의견상의 차이나 일관성이 있는가 등등이 분석되어야 국민적 합의를 조성할 수 있는 적절한 방법론이 제시될 수 있다.

이상의 연구를 토대로 제Ⅶ장은 대북·통일 정책과 국내정치 간의 비생산적 관계를 극복하며, 나아가 남북한 화해와 협력의 정책을 위한 국내적 기반을 조성할 수 있는 정책 제안을 제시한다.

## II. 대북·통일정책과 국내정치 - 역사적 조망

해방 이후 남과 북, 그리고 남과 북의 집권세력과 반대세력은 ‘통일’ 및 ‘대북’ 문제와 관련된 논의와 대결을 자신의 당파적 이익을 위해서 활용해 왔다. (여기서는 북한을 논의로 한다).<sup>2)</sup>

역대 정부는 첫째, 북한으로부터 남한의 군사적 안전을 지키며, 둘째, 북한이 내부적으로 남한을 전복시키는 것을 방지하기 위해서 노력해왔다. 이는 정당한 관심이었다. 그러나 역대 정부는 이 문제를 지극히 방어적이고 수세적 차원에서 대응했다. 따라서 오랜 동안 정부의 대북·통일정책은 ‘통일정책’이었기 보다는, 분단상태를 보다 확실하게 고착시키고 대북 적대감의 유지를 통해 한반도의 현상과 남한의 대내적 안정을 유지한다는 것을 목표로 했다.

국가의 대내외적 안전에대한 정당한 관심은 남한에서는 오랜 기간 동안 냉소적 반응을 받아왔다. 그 이유는 남한국가의 대내외적 안보문제가 오랜 동안 권위주의 정권에 의해 정권의 권력보위와 혼동되었기 때문이었다. 절차적 민주주의에서 그 정당성을 확보하는 것이 어려웠던 권위주의 역대 정부들은 ‘대북·통일’ 정책을 활용하여 체제내의 반대세력을 억압하며 국민적 일체감을 조성하는 데 노력해 왔다.

권위주의 정부에 대한 정치적 반대세력들 역시 당파적 이익을 위해서 대북·통일정책 논의를 활용했다. 재야·사회세력의 일부는 권위주의 정권의 강압 정당화 논리인 ‘반공·안보’를 혁파하기 위한 수단으로 통일지상주의를 활용했다. 권위주의 정부의 ‘반공·안보’논리가 극단적이었던 만큼 그 반대파의 ‘통일지상주의’도 극단적으로 흘렀다. 또한 이들은 장면정부와 노태우 정부에서 처럼 그 행동공간이 열렸을 때 반독재 투쟁을 대신하는 정치주제로 통일문제를 내걸고 폭발적으로 진출했다. 이들은 일반

---

2) 이러한 논점의 글로서, 최완규, “전환기 남북한의 국내정치와 통일게임,” 『한국과 국내정치』 제11권 2호 (1995년 가을·겨울), pp. 1~25; Manwoo Lee, "The Two Koreas and the Unification Game," *Current History: A Journal of Contemporary World Affairs* (December, 1993), pp. 421~422.

국민의 자신에 대한 지지의 미약성을 극복하고 자신의 정책대안의 미숙성을 보완하는 방법으로 통일지상주의를 내세웠다. 이들은 ‘분단=만약의 근원, 통일=현세의 천당’<sup>3)</sup>론에 근거한 ‘통일지상론’을 내세웠다.

바로 이러한 점 때문에, 남한 역대 정부의 ‘대북·통일’정책은 말 그대로 대북·통일정책이자, 국가 및 정권의 대내 안보 정책으로서의 성격을 가졌다. 역대 권위주의 정부의 비민주성과 대북·통일정책이 대내정치적 성격은 서로 연계되어 있었다. ‘북한으로부터의 대내외적 안보’의 문제는 분명 정당한 관심사였지만, 그것은 항상 당파적으로 이용되었고 또한 당파적으로 활용되고 있는 것으로 인식되었다. 역대 권위주의 정권이 취약한 민주적 정당성을 보완하기위해 반공·안보를 신성시하고 정권 보위의 수단화했던 것과 비례해서 재야는 자신의 신성한 통일지상주의의 정당성을 확신할 수 있었다.

이러한 상황은 노태우 정부의 6공화국에서부터 점차로 변화해나갔다. 한국의 대북 우위의 가시화와 내부 민주화의 진전에 따라, 대북·통일 문제를 둘러싼 민주화도 진행되었다. 이에 따라 정부측이나 재야측에서의 통일논의도 점차로 다른 분야에서의 세속화된 일상적 정책 논의와 마찬가지로 토론정치 및 이익대결로서의 성격을 강화해 갔다. 정부가 ‘대북·통일’ 문제를 정권안보를 위해서 활용하는 것이 점점더 어려워져 갔으며, 오히려 국내정치적 압력이 대북·통일정책을 규정하고 결정해가는 방향으로 변화가 일어났다. 노태우 정부의 대북·통일 정책은 그 어느 때 보다도 국내여론의 압력에 대해 다소간 공세적으로 대응하는 양상으로 전개되었다.

그리하여 김영삼 정부부터는 대북·통일 문제와 국내정치 사이의 오랜 관계가 오히려 역전되는 현상이 일어났다. 오랜 관성 속에서 대북·통일 문제는 정권 보위를 위한 국면전환에 활용되는 경향은 남아있었지만 그다지 성공적이지 못했다. 오히려 오랜 군사 권위주의 정부 아래서 보

3) 이런 논리의 하나의 예를 들자면 “삶의 구체적인 현장 속에서 분단의 모순을 가장 첨예하게 반영하여 살고 있는 사람들”에게는 “통일은 갈라진 민족이 하나가 되는 것인 동시에 우리 민족이 겪고 있는 모든 불행과 고통의 근원을 제거하는 길”이라고 한다. 노중선, 『4.19와 통일논리』 (사계절, 1989), pp. 10~11.

수화된 언론과 사회가 김영삼 정부의 ‘대북·통일’ 정책을 보수화시키는데 성공했다. 또한 정부·여당측은 ‘북한붕괴론=통일박두론’을 내세움으로써 그간의 북한과 국내의 ‘통일지상론’에 대한 수세적 자세에서 탈각할 수 있었다.

이하에서는 역대 각 정부들의 대북·통일 정책을 현실주의적인 남북의 상호 대립과 대응의 관점에서 또한 그것의 국내정치와의 상관관계에서 살펴본다.

## 1. 이승만 정부

해방 정국에서 이승만은 북한 점령자인 소련 및 국내 좌익과의 협력을 거부하고 즉각적인 독립을 주장했다. 이는 남한만의 단독정부수립을 의미했다.<sup>4)</sup> 이승만 정부의 대북·통일정책은 단정노선의 지속성상에 있었다. 단정노선은 좌우합작이나 남북협상과 같은 입장, 미소공동위원회의 활동의 부정속에 발전했었다. 이는 단정수립 이후 대북·통일정책에서 남북대화 부정과 북진통일론으로 계승되었다.<sup>5)</sup>

1948년 8월 단독 정부 수립 이후 이승만 정부의 통일문제에 대한 기본입장은 유엔감시하 북한만의 총선거에 의한 북한 대표의 남한 국회에의 편입에 의한 통일을 추구하면서 그것이 여의치 않을 경우 무력에 의해서라도 통일을 할 수밖에 없다는 입장이었다.<sup>6)</sup> 따라서 북한 정권과는 어떤 형태의 남북협상에도 응할 수 없으며 ‘괴뢰’ 정권과의 대화는 곧 국시위반으로 간주하는 것이었다. 이승만 정부는 1950년대 내내 이러한 입장을 견지하면서 북한측의 어떤 제안에 대해서도 반응을 보이지 않았음에도 불구하고, 북한측은 남북대화과 협상을 제안하거나 군축문제를 제의하는 등, ‘조국의 평화적 통일’을 계속 주장했다.

4) 신병식, “분단국가수립과 이승만 노선,” 이수인 엮음, 『한국현대정치사 1: 미군 점령시대의 정치사』 (실천문화사, 1989), p. 340.

5) 서중석, “이승만대통령과 한국 민족주의,” 송건호, 강만길 편, 『한국민족주의론 II』 (창작과 비평사, 1989) p. 260.

6) 외무부, 『한국외교 30년: 1948~1978』 (신흥인쇄, 1979), p. 63.

이승만 정부하에서 한국의 대외관계에서 더욱 실질적인 것은 북진통일론이었다. 이 대통령의 북진통일론은 1949년 가을에 접어 들면서 더욱 자주 언급되었다. 이는 미군철수, 김구 계열의 남북협상론, 북한의 민주기지 노선에 대항하는 적극적 반공주의 노선의 표명이었다.<sup>7)</sup> 북한의 남침으로 시작된 한국전쟁을 이승만은 오히려 북진통일을 이룰 수 있는 절호의 기회로 생각했다. 3년동안의 한국전쟁 기간중 남북한은 모두 무력에 의한 통일노선을 추구했지만, 강대국들은 현상유지를 기초로 휴전을 추구했다. 이승만은 휴전에 결단코 반대함으로써 미국과 마찰을 빚으면서 단독으로 북진할 뜻을 여러 차례 표명했다.

북진통일론은 한반도의 긴장을 높임으로써, 미국의 한국에 대한 안전보장을 협상하기 위한 수단으로 기능했다.<sup>8)</sup> 북진통일운동은 휴전이 타결될 무렵부터 거세게 일어나기 시작했다. 한국이 휴전협정에 반대했던 이유는, 한국전쟁을 통일을 완수할 수 있는 기회로 생각했고, 중공군이 철수하지 않는데 휴전이 이루어질 경우 국가적 존립이 위태하다고 생각했기 때문이다. 휴전협정 반대, 단독북진, 유엔군에서의 이탈 등 이승만은 사실상 자살행위나 다름없는 카드를 사용하겠다고 위협했으며, 실제 반공포로를 석방함으로써 이러한 결의를 보여주었다. 이러한 극단적인 행동은 국군의 무력 증강과 대한민국의 안보를 보장해줄 한·미간 방위조약 체결에서 협상카드로 활용되었다. 결국 휴전이 논의되기 시작할 때 한국정부는 기대했던 요구들, 방위조약 체결, 20개사단으로 증강, 한국경제부흥 지원등을 얻어 낼 수 있었다.

이승만은 휴전이후 1954년 4월 제네바회담에서도 북진통일의 원칙을 견지하도록 지시했다.<sup>9)</sup> 그러나 미국과 참전국가들의 입장은 달랐다. 당시 제네바에 모인 한국측 참전 국가들이 합의한 입장은 대한민국 정부

7) 최장집, 「한국민주주의의 조건과 전망」 (나남, 1996), p. 120.

8) 김일영, “이승만 정부에서 외교정책과 국내정치의 연계성: 북진·반일정책과 국가형성, 경제부흥 그리고 정권유지 사이의 상관관계를 중심으로,” 『해방 이후 각 정권별 외교 I』, 국제정치학회주최 세미나 논문집 (1999.7.9), pp.8~17; 문창극, 「한미갈등의 해부」 (나남, 1994), pp. 91~111.

9) 서중석, “이승만과 북진통일,” 역사비평 (1995년 여름), pp. 120~123.

를 해체시키고, 통일국가의 새정부를 선출하기 위하여 그 즉시 국제연합 감시하에 전국 선거를 실시할 것을 권고한다는 것이었다. 1954년 6월 25일에는 참전 16개국의 한국통일원칙이 발표되었고, 이 제네바 한국통일원칙은 1955년 국제연합 총회에서 유엔감시하의 남북한 총선거라는 결의로서 나타났다. 제네바 정치회담의 한국측 대표 변영태 외무장관은 이승만 대통령의 대한민국해체거부와 유엔 16개국의 유엔감시하 전국선거 안을 절충시켜내야만 했었다.<sup>10)</sup> 이에 제안된 것이 1) 통일 독립 민주한국을 수립할 목적으로 종전의 유엔의 제결의에 의거하여, 유엔감시하에 자유선거를 실시한다. 2) 현재까지 자유선거가 불가능했던 북한에서 자유선거를 실시한다. 그리고 남한 역시 대한민국 헌법이 정하는 절차에 따라 선거를 실시한다는 내용을 핵심으로 하는 14개조항이었다.<sup>11)</sup> 이후 한국국회는 54년 10월과 11월, 57년 9월 ‘유엔감시하의 북한지역에서만 자유선거’를 통일방안으로 결의했다.<sup>12)</sup>

해방 정국에서 해야할 때까지, 이승만은 대체로 민족의 논리보다는 극단적일 만큼 냉전적 반공노선을 따랐다.<sup>13)</sup> 해방정국에서 이승만은 미군정이 허용하는 이상으로 반공반소 노선을 추구했다. 그는 반공, 반소, 반탁의 선봉에 섬으로써, 해방후 한국내 보수세력을 결집시켰다.

50년대 진보당을 제외한 여러 야당은 여당인 자유당과 동일한 반공-보수 노선을 함께하고 있었으며, 통일문제에 대해서도 그다지 관심이 없었다. 여당인 자유당과 야당인 민주당은 권력 참여와 배분 문제를 둘러싼 쟁투 이외의 문제에서는 정강정책이나 정치이념에서 본질적 차이가 없는 보수주의를 표방했다. 1956년 발족한 민주당도 통일문제에 대하여 뚜렷한 정책을 보여주지 않았다.<sup>14)</sup> 결국, 자유당과 마찬가지로 민

10) 서중석, “이승만 대통령과 한국민족주의,” p. 263.

11) 제네바 회담은 7주간의 언쟁 후 종결되었으며, 한국정부는 휴전협정이 이로서 공문화되었다고 선언했다. 이에 따라 제네바 회담을 위해서 급조된 14개항의 구속력도 사실상 소멸되었다. 변영태 장관은 서울 귀국후 해임되었다.

12) 노중선, 「남북한 통일정책과 통일운동 50년」 (사계절, 1996), p. 44; 45; 59.

13) 김학준, 「한국문제와 국제정치 1」 (박영사, 1990), p. 278.

14) 자유당과 민주당의 이념비교는, 백운선, “민주당과 자유당의 정치이념 논쟁,” 진덕규 외, 「1950년대의 인식」 (서울: 한길사, 1979) 참조.

주당도 분단현상의 변경에 대해서 우려했으며, 현상을 변경시키고자 하는 어떠한 시도도 용공시하였다.

‘유엔감시하의 북한지역에서만 자유선거’가 국제외교용이었다면, 대내외적으로 북진통일론이 훨씬 중요했다. 북진통일론은 자유세계의 대공산권 십자군전쟁론에 서있는 극단적 냉전의식의 표현으로서, 현실화될 경우, 미소간의 새로운 전쟁 가능성까지 함축했던 요구였다. 이러한 정세인식에 기초하는 그의 완강한 자세 때문에, 미국과 참전 국가들은 이승만을 경원하였고 지원하는 데 주저했다.

그런데 북진통일운동의 목적은 실질적인 무력 북진을 통해 현상을 타파하고 실제로 통일을 이루려고 했던 것이 아니었다. 북진통일론은 실제 목적은 남북한 간에 긴장을 고조시키고 대립을 강화하는 것이었다.<sup>15)</sup> 이승만 정부는 북한과의 어떠한 접촉이나 타협을 거부하는 북진통일론을 통해 결국 분단이라는 현상을 공고히 고착시켰다. 휴전직전인 1953년 4월부터 휴전반대, 북진통일시위가 격렬해 졌으며, 1954년 이승만은 미국에서 결전을 촉구하는 초강경발언을 계속했다. 1955년에 그는 휴전협정 폐기, 중립국감시위원단 축출과 38이남 영토수복요구 등을 요구하면서 대규모 군중을 동원했다.<sup>16)</sup> 1954년을 전후하여 일어나고 1955년에 고조되어 1950년대 말까지 계속된 반일운동은 반공정책의 일환으로서의 성격이 더 컸다. 그가 일본에 반대한 큰 원인은 일본이 철저한 반공국가가 아니고, 중국과 북에 대하여 유화정책을 쓰고 있다는 점 때문이었다.<sup>17)</sup>

북진통일론은 이승만이 자신의 정적을 탄압하고 위기의식속으로 민중을 몰아세우는 한편 공포속에 위축시켜 자신의 권력을 공고화하는데 활용되었다. 50년대의 안보적 위기의식과 반공의식은 60-70년대와는

15) 북진통일론은 또한 ‘반공우방들의 자유와 정의를 위한 봉사’ 발상에서 미국이 한국의 북진통일을 허락해 달라는 논리구조를 가지고 있었다. 성유보, “4월혁명과 통일논리,” 송건호, 강만길 편, 『한국민족주의론 II』 (창작과 비평사, 1989), p. 116.

16) 8월 20일 시위군중의 수가 4백만에 육박한다고 발표되었다.

17) 서중석, “이승만과 북진통일,” 『역사비평』 (1995년 여름), p. 141.

달리 북한의 남침위협이 아니라, 북진통일의 '성진'을 주장하는 가운데 초래되었다. 휴전직전부터 1995년까지 북진통일론이 왕성한 위력을 보일 때 이승만 정권은 원내에서 안정세를 획득하고 영구집권을 위한 개헌을 하는 등 이승만 권력을 강화하는 방향으로 나갔다. 1953년 휴전반대운동은 자유당이 원내안정기반을 마련하는 데 이바지 했으며, 1954년 북진통일론을 주요 무기로한 반공체제의 강화는 대통령 중임제 제한조항 철폐 사사오입 개헌안을 통과와 연계되어 있었다. 대북전쟁이 박두했다는 군중심리와 위기의식은 반공정신의 강화, 반공이데올로기의 확립을 지향하며, 그것은 반공의 권화인 이승만 대통령에 대한 지지로 반향되었다. 이승만의 북진통일예의 군중동원은 이승만을 통일의 사도 또는 영웅으로 부각시키는 면이 있었다.<sup>18)</sup>

그러나, 대략 1956년 정부통령 선거이후 부터 북진통일론의 활력이 감퇴되었다. 1956년 5.15정부통령 선거에서는 한국전쟁 발발 이후 처음으로 진보당이 평화통일론을 제기했다. 진보당의 평화통일론의 충격은 컸다.<sup>19)</sup> 58년 2월 진보당은 불법화되었는데 가장 큰 이유는 평화통일정책 때문이었다. 나아가, 민주당은 1957년 10월 3차전당대회에서 10월 '북한만의 선거'가 아니라, "유엔감시하의 남북한 총선거"<sup>20)</sup>를 주장하면서 북진통일론을 비판했다. 당시 민주당의 '남북한 총선거' 통일방안은 대한민국 정부를 '괴뢰' 정권과 동일시하는 것이며, 따라서 남북한 총선거를 주장하는 것은 대한민국의 주권을 부인하는 것이라 비판되었다.<sup>21)</sup> 그러나 이는 1970년대초까지의 한국정부의 통일안의 기본내용을 이루게 된다. 이에 대해 이승만은 진보당을 비롯한 혁신세력과 민족주의적 세력에 대한 탄압, 언론권에 대한 심각한 제약을 포함한 국가보안법 개정 등을 시도하면서 일인권력의 안정화를 시도했다.

18) 서중석, 앞의 글, p. 119.

19) 이에 관해 송진호, "한국정당의 통일정책," 양호민 외, 「민족통일론의 전개」(형성사, 1986), pp. 294~297.

20) 노중선, 「남북한 통일정책과 통일운동 50년」, p.60.

21) 김학준, 앞의 책, p. 645.

## 2. 장면 정부

4.19의 결과로 자유당 정권이 무너지게 됨에 따라 3개월 간 허정 과도정부가 성립하고, 이어서 민주당이 정권을 잡게되었다. 통일에 대한 민주당의 기본입장의 핵심은 국가정책 순위에서 통일문제보다는 국내경제 건설을 우선한다는 ‘선건설 후통일’의 입장이었다. 이러한 기본 입장과 함께, 민주당은 무력통일론은 폐기한 것을 제외하고는 소극성과 보수성에 있어서 자유당의 그것과 크게 다를 바 없었다. 민주당은 당시 유엔의 결의가 반드시 한국에 유리한 것이 아닌 것을 알았기 때문에,<sup>22)</sup> 처음에는 ‘유엔의 결의를 존중하여 한국전역에서 유엔감시하에 자유선거를 실시’하겠다고 했다가 후에 ‘한국통일에 관하여 유엔의 결의가 있다 하더라도 대한민국의 헌법 절차는 무시될 수 없다’고 덧붙였다.

민주당의 통일론은 혁신계와 학생들의 1) 한반도 문제의 탈유엔화, 탈강대국화를 주장하면서 남북교역과 남북교류에 의해서 통일을 이룩하는 자주적 통일론,<sup>23)</sup> 2) 건설에 앞서서 통일을 무엇보다 우선시 해야 한다는 통일지상론<sup>24)</sup>과 대립되었다. 북한은 1960년 ‘어떠한 외국의 간섭없는’ 남북 총선거, 남북한의 교류와 연방제 구성을 위한 ‘남북 조선 정당 사회단체 연석회의’ 등을 주장하고 나섰다. 이러한 주장은 혁신계의 자주적 통일론과 남북 협상론과 표면적으로 일치하는 것이었다. 사회 각층의 통일논의 제기와 북한의 주장에 대한 민주당 정부의 대책과 입장을 각 부문별로 살펴 볼 때 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다.<sup>25)</sup>

①기본원칙: 유엔감시하의 남북 총선. 연방안은 민족분열을 항구화함으로써 불가하고 중립화안은 그 가능성이 없다고 본다.

22) 당시 아시아 아프리카의 신생독립국이 대거 진출에 의하여 유엔에서의 표대결은 반드시 미국과 한국의 의사를 반영하지 않았다. 1961년 4월 12일 유엔 정치위원회에서 ‘조건부 남북 동시 초청안’이 가결되었다.

23) 김학준, “남북한에 있어서 통일논의의 전개,” 송건호, 강만길 편, 『한국민족주의론 I』 (창작과 비평사, 1993), pp. 232~233.

24) 김학준, 『한국문제와 국제정치 I』, p. 663.

25) “통일을 어떻게 할 것인가?” -각 정당의 청사진-, 민국일보, 1961년 3월 5일자 발췌 작성, 노중선, 『4.19와 통일논의』 (사계절, 1989), pp. 38~39.

②군사동맹 비핵지대안 핵무기도입: 미일을 포함한 ‘동아시아 동맹’을 찬성하며 ‘아시아비핵지대설치안’은 전략상의 문제이다. ‘핵무기 국내도입 및 유도탄기지의 설치’는 불가피하다.

③선건설후통일 선통일후건설 정계개편: 우선 건설이 선행될 수밖에 없다. 민주적인 혁신세력과도 긴밀히 제휴하겠다.

④남북교류: 국제적십자사와 같은 중립적인 기관의 관여 아래 행해질 수 있다. 여타의 교류는 현단계에서는 시기상조이기 때문에 반대한다.

⑤국제회의의 중립 연방안: 통일이 논의되고 결정될 장소는 유엔이어야 한다. 통일방안은 국제적인 결의와 우리 자체의 주장이 합치되어야만 유효할 것인 만큼 중립화 영세중립화 연방 후견 등 여러 안은 결의되지 않도록 주장 관철할 것이다.

⑥북한규정과 공산당합법화 여부: 불법적인 일개 정치집단에 불과하다. 총선거는 공산당이 자유선거원칙에 복종한다는 전제하에 선거참가 가 인정되어야 할 것이다.

⑦남북협상 전한국위원회 구성: 공산측의 종래의 수법에 일대변화가 없는 한 불가.

⑧총선거감시 치안문제 선거법 등: 유엔감시하의 총선거로서 북한지역에서도 자유선거가 보장되어야 한다. 치안문제는 유엔과 대한민국 정부가 협의해서 가장 유효한 방법을 택한다. 선거법 제정은 인구비례에 의한 자유선거를 원칙으로 한다.

⑨외군철수와 군 해체여부: 유엔군은 통일한국에 대한 침략의 위협이 사라질 때까지 주둔해야 한다. 물론 북한의 중공군은 완전 철수해야 한다. 군사통합문제는 통일정부와 유엔의 협의아래 처리한다.

⑩통일 후의 지향 체제: 자유민주주의체제하에 혼합경제와 복지사회의 실현을 지향하며 현실적 외교방침을 택해야 할 것이다. 자유진영과의 군사적 유대는 유지하지 않을 수 없다.

4.19이후 과도정부를 거쳐 집권한 민주당 정권은 반공과 반복한의 한계는 분명히 지키면서도, 자유당 정권과는 달리 고전적인 서구의 자유

민주주의 이상에 충실하고자 했다. 따라서 내각 책임제에 기초한 민주당 정부는 보수, 혁신을 막론한 각 정치 세력들의 행동의 자유를 최대한 보장했다. 동시에 학생을 필두로한 민간 사회 세력들의 정치참여도 최대한 보장되었다.

자유당 독재하 투쟁과정에서나, 과도정부 시기 및 집권 이후의 시기에서도 민주당이 주로 관심을 가졌던 문제는 국내문제였다.<sup>26)</sup> 따라서 민주당은 통일문제에 대해서 확고한 정책을 가지고 있지 않았으며, 그다지 관심도 기울이지 않았다. ‘통일논의’는 4.19이후 정치활동이 자유롭게 보장되었던 혁신세력과 학생세력에 의해서 공세적으로 제기되었으며, 집권 민주당은 이에 대응하지 않으면 안되었다. 4.19이후의 ‘통일논의’는 ‘혁신’계 인사들의 공세와 이에 대한 민주당의 반론의 양상으로 전개되었다.

민주당은 국내정치적으로는 혁신계 및 학생들의 통일제의에, 나아가 북한의 대남 통일공세에 대하여 수세적이고 소극적으로 대응했다. 보수적인 민주당에게는 혁신계 및 학생세력의 민족주의적 통일논의는 공산주의와 동일한 것으로 보였을 뿐이었다.<sup>27)</sup> 이 당시 한국 내의 통일논의를 보다 복잡하게 만들었고, 민주당의 통일문제에 대한 입장을 더욱 위축시켰던 것은 북한의 통일공세였다. 자신의 주장이 부분적으로 혁신계의 주장과 일치하는 것을 발견했던 북한은 북한은 당시 남한에서 활발히 전개되고 있던 통일논의를 더욱 자극하고 혁신계의 입장을 고무하기 위해서 개입하였다.<sup>28)</sup>

사회대중당을 비롯한 혁신 세력은 이미 7.29 총선거에서 ‘통일문제’를 주요한 선거 쟁점의 하나로 부각시켰다. 그러나 이 선거에서 혁신정당들은 참패했다.<sup>29)</sup> 당시 혁신 세력의 정치 노선은 명확하고 단일한 이념

26) 즉 4.19의 뒷처리를 어떻게 할 것이며, 새로운 민주정부를 어떻게 구성할 것인가, 4.19의 결과로 분출하는 국민들의 기대와 요구를 어떻게 해소할 것이며, 경제사회면에서 국가가 직면하고 있는 급박한 문제들을 어떻게 해결해 나갈 것인가 등이었다.

27) 김학준, 『한국민족주의의 통일논리』(집문당, 1983), p. 44.

28) 김학준, “남북한에 있어서의 통일논의의 전개,” 『한국 민족주의론 1』, p. 231.

29) 이 선거에서 민주당은 233석의 민의원 의석 중 175석을 차지하여 압도적인 승

에 의해 규정되어 있지 않았으며,<sup>30)</sup> 통일논의도 여러 가지 갈래로 나누어져 전개되었다. 특히 ‘혁신’계 인사들이 소속 당 정책과는 다른 다양한 각양 각색의 개인적 의견과 구상을 발표함으로써 ‘통일논의’는 더욱 복잡하게 전개되었다. 민주당을 포함하여 정치인들은 통일문제를 정치운동의 수단으로 삼았다. 정치인과 정당은 통일문제를 자신과 타자를 구별하고자 하는 방편으로 활용했다.<sup>31)</sup> 따라서 통일방안도 일방적인 주장이나 이상적 희망 표현으로 끝나는 경우가 많았다.<sup>32)</sup>

혁신 세력은 7.29총선에서 참패하자 민주사회주의적 사회변혁 이념보다는 민족주의적인 대중 운동에 초점을 맞추었다. 이는 혁신세력이 폭발적으로 남북교류운동과 함께 중립화 통일운동으로 나가는 계기가 되었다. 혁신세력이 통일문제에 집중하게 된 이유는, 선거 참패후 원내 세력을 압박함과 동시에 당시 통일운동의 주류로 등장하고 있던 학생운동을 심각히 의식했기 때문이었다.<sup>33)</sup> 혁신계의 통일운동은 조금씩 다른 노선을 보인 두 세력에 의해 추진되었다. 하나는 북한과의 무조건 협상과 중립화 통일에 역점을 둔 보다 급진적인 사회 대중당과 그 외곽단체인 ‘민족 자주 통일 연맹’이었다. 다른 하나는 통일 한국의 영세 중립화를 보다 강조한 통일 사회당 및 그 외곽 단체인 ‘중립화 조국 통일운동 총연맹’의 보다 온건한 세력이었다. 전자는 ‘남북 학생 회담 환영 및 통일 촉진 궐기 대회’를 열어 대중적 지지를 호소하였다. 후자는 대북한 협상에 앞서 민주 사회주의를 통해 남한 체제를 공고화시킬 것과 민주적 절차에 의한 남북한 총선을 거쳐 중립화 통일을 달성할 것을 주장하였다.

민주당 정부하에서의 ‘통일논의’에서 학생들도 주도적 역할을 하였다.

---

리를 구가한 반면, 혁신세력들은 사회대중당이 4석, 한국 사회당이 1석을 획득하는데 그쳤다.

30) 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』 (종로서적, 1983), pp. 8~9.

31) 김학준, 『한국문제와 국제정치 I』, p. 676.

32) 신명순, “4.19 이후의 민주화운동과 체제논쟁,” 강광식 외, 『현대 한국체제논쟁사 연구』, (한국정신문화원, 1992), pp. 122~123.

33) 김학준, 『한국문제와 국제정치 I』, p. 676.

4.19 이후 학생들은 여러 사회개혁과 민주화를 지향하는 운동<sup>34)</sup>을 펼쳤는데, 이러한 운동이 한계를 갖게되자 남북분단문제의 해결, 자립경제, 자주외교 등 민족적 문제로 관심을 전화했다.<sup>35)</sup> 학생들은 1960년 가을의 통일논의단계를 거쳐 1961년 봄 행동의 단계로 넘어가 5월 이내에 관문점에서 남북학생회담을 열 것을 결의했다. 학생들은 주로 민족주의적 입장에서 통일에의 염원과 자주적, 평화적 통일을 강조했다. 이러한 학생들의 통일운동은 5월 16일 군사쿠데타가 발생함으로써 실현되지 못하였다.

민주당정권 시절 이념적으로 보수와 혁신의 대립구조가 성립되었지만, 그것은 보수 세력의 힘이 압도한 대결 구도였다.<sup>36)</sup> 혁신 세력은 국민의 지지를 거의 받지 못하고 있었고 그들의 시위도 정권 자체를 위협할 만한 것이 아니었다. 그 가장 근본적 이유는 한국국민들이 ‘철저한 반공사상’<sup>37)</sup> 때문에 당시 혁신 세력의 정치노선을 받아 들일 준비가 되어 있지 않았기 때문이었다. 그러나 수와 조직, 자금, 국민적 지지에서 열세였던 혁신 세력이 제도권 밖에서 벌인 정치적 투쟁이 학생들의 소요와 더불어 정국을 상당한 소용돌이로 몰아 넣었다. 이 때, 혁신세력과 학생들이 내세운 주요 쟁점 중의 하나가 ‘통일문제’였다. 민주당 장면 정부는 7.29 총선 이후 혁신계에 의해 점점 격화된 ‘통일운동’에 대해 소극적이고 무기력하게 대응했으며, 이것이 군부 쿠데타의 한 이유로 작용했다.

### 3. 박정희 정부

박정희는 쿠데타 당시부터 반공과 경제성장(‘조국근대화’)을 통치의

34) 국산품 애용, 부패관리들에 대한 정화, 공명선거, 국민계몽, 자립경제, 농촌계몽, 신생활운동 등

35) 신명순, “4.19 이후의 민주화운동과 체제논쟁,” p. 106.

36) 김영명, 『한국현대정치사』 (을유문화사, 1992), p. 239.

37) 양호민, “7.29 총선을 이렇게 본다,” 『사상계』, 1960년 9월 pp. 40~41, 김학준, 『한국문제와 국제정치 I』, p. 653 재인용.

명분으로 분명히 내세웠다. 당시 박정희 정부에게 우선적이었던 것은 경제건설과 정치적 결속으로서 통일문제는 부차적인 것이었다. 군사 당국은 “민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 기울인다”<sup>38)</sup>고 천명하여 ‘선건설·후통일’의 원칙을 분명히 했다. 남한은 우선 북한보다 정치, 경제 사회적으로 우위에 있어야만 하며, 북한과의 대결에서 궁극적인 승리를 획득하기 위해서는 강력한 정치적 결속력과 경제개발 분야에 힘을 모아야 한다는 것이었다. 즉 “승공통일”을 위한 “실력배양”론이었다.

박정희 정부는 통일문제와 대북관계에 있어서 과거 이승만 및 장면 정부의 입장을 계승했는데, 이러한 면에서 야당도 입장차이를 거의 보여주지 않았다.<sup>39)</sup> 박정희 정부는 과거 정부들과 마찬가지로 철저히 북한 불승인, 불협상의 원칙에서서, 통일방안으로 “유엔감시하의 남북한 총선거”라는 과거 정부의 입장을 지켰다.

달라진 것이 있었다면, 남한 내부적으로 한층 강화된 반공 노선과 북한의 격화된 대남 태도였다. 북한은 기존의 남북협상과 교류를 기초로한 연방제를 통일방안으로부터, 1961년 9월 4차 당대회 이후 남조선 지역혁명을 강조하는 ‘선혁명, 후통일’ 정책을 기초로한 대남 강경정책을 취했다. 박정희 정부는 1960년대 내내 지속된 북한의 남북 대화 협상에 대한 제의를 거의 대부분 묵살정책으로 대응했다.

60년대말 70년대 초에 접어들면서 박정희 정부는 대내외적인 변화와 위기 가능성에 봉착하여, 기존의 대북·통일정책을 수정했다. 과거의 북한의 불승인 불협상의 원칙으로부터 국가로서는 불승인하지만, 협상의 상대로서 인정하는 방향으로, 또한 ‘선건설, 후통일’ 원칙으로부터 ‘선평화, 후통일’ 원칙으로 방향을 수정했다. 즉 박정희 정부는 북한의 교활성과 기만성, 전술적 저의 등을 부각시킴으로써 비정부 차원의 급진적 감상적 남북협상론의 재연을 사전 경고 봉쇄하는 한편, 정부당국의 책

38) ‘5.16혁명공약’, 『한국시사자료·연표 (상)』, (한국언론인클럽 출판부, 1992), p. 943.

39) 평화통일정책자문회의, 『평화통일민족운동사 제2집』, (평화통일자문회의사무처, 1986), p. 151.

임하에 남북대화 협상에 신중하게 대처해 나간다는 입장을 견지했다.<sup>40)</sup>

이러한 정책 수정을 초래한 대내외적 변화 중에서, 대외적 측면은 닉슨독트린에 따른 한미관계의 변화 가능성이었다. 미국의 닉슨 독트린은 주한미군 감축과 한반도의 긴장완화를 통한 두 개의 한국정책 다시 말해 한반도 안정화 정책을 추구했다. 이를 위해 미국은 박정희 정부에게 남북대화를 종용했다.<sup>41)</sup> 한국측으로서는 베트남 패망, 북한의 무력위협에 의한 긴장상태의 고조, 미군철수 가능성에 따른 미국에 대한 지나친 안보의존의 위험성 등을 우려할 수밖에 없었다. 이에 대한 대응으로서 박정희 정부는 대내적으로 군비증강, 대내통제력 강화, 국력배양 정책<sup>42)</sup>과 함께 남북대화를 통한 과도기적 평화공존상태 건설을 목표로하는 정책을 추구했다.<sup>43)</sup>

평화정착을 위한 남북대화가 진행되어야 하는 경우, 북한불인정과 불협상을 기초로한 단순한 ‘선건설 후통일’론은 수정되어야 만했다. 이에 따라, 1970년 8월 15일 기념연설에서 박정희 대통령은 이른바 ‘평화통일 구상 선언’을 천명했다. 여기서 박정희 대통령은 북한 지역에 공산정권이라는 하나의 사실상의 정권이 존재한다는 것과 이 공산 정권을 대화와 협상의 대상으로 인정한다는 것을 밝혔다. 그는 유엔에 의한 총선거 통일방안, 남북대화 협상 불가론 등의 종래의 주장을 반복하는 대신 평화통일을 위한 긴장상태의 완화를 요구했다.<sup>44)</sup> 그는 북한 정권에 대하여 매우 비판적 태도를 취하면서도 북한정권을 ‘선의의 체제경쟁 대상’으로 인정하고 유엔에서의 한국문제 토의에 북한의 참석을 반대하지

40) 양영식, 「통일정책론」, p. 183.

41) 1970년 2월 24~26일 미상원 국제관계위원회의 사이명턴 소위원회에서 윌리엄 포터 주한미대사는 남한 요인들에게 비공식적으로나마 남북간의 대화를 모색하도록 권유했다고 증언했다. 유세희, “유일사상체제와 유신체제의 대립,” 이삼성 외, 「평화통일을 위한 남북대결」(소화, 1996), p. 108; 정삼모, 「새로운 세기를 위하여」(한겨레신문사, 1997), p. 116.

42) 1972년 향토예비군 확대개편, 1975년 민방위대 조직, 1973년 이후 자주국방을 위한 군수증공업 육성 정책, 1975년 방위세 신설, 1970년대 초반 이후 핵개발 정책 등.

43) 「평화통일민족운동사 제2집」, p. 160.

44) 양영식, 「통일정책론」, pp. 162~163;

않았다. 박정희 정부의 8.15 선언은 남한정부가 남북대화 협상의 가능성을 신중히 검토하고 있음을 보여주는 것이었다.

70년대 초에 들어 북한의 대남정책도 변화되었다. 1969년 북한은 강경노선을 주도하던 군지도부를 숙청했다. 60년대 후반의 공세적 대남정책은 결국에 정치, 외교, 군사적으로 남한 정부의 입장을 결국에 강화시켜 주었기 때문이었다. 북한은 전세계적 긴장완화 추세, 1971년 중국의 유엔 복귀, 유엔에서의 비동맹 국가의 영향력 확대, 베트남전에서 미국의 철수, 미국의 닉슨독트린과 그에 따른 주한미군 철수의 가능성 등을 유리한 기회로 인식했다. 김일성은 서방과의 관계를 개선하여 서방의 자본과 기술을 도입하고자 하는 방편에서, 그리고 한반도를 둘러싼 정세변화를 이용하여 주한미군의 철수를 촉진시키고자 하는 관점에서 대남관계 개선을 보여주고자 했다.<sup>45)</sup> 아울러 3선개헌 전후, 유신체제 하에서 격화되는 남한내 정치적 대립과 야당 세력 및 반체제 사회세력의 강화 등을 북한에 유리한 정세조성으로 파악하면서, 남북대화를 활용해 남한내 국내정치에 영향을 끼치고자 했다. 북한의 새로운 전략은 남북대화, 대미접근, 적극적 비동맹외교 등 광범위한 평화공세로 나타났으며, 이를 통해 남한 정부를 대내외적으로 고립시키고자 했다.

이러한 국내외적 상황에서 1971년과 1972년 두 개의 남북간에 두 개의 대화통로가 열렸다.<sup>46)</sup> 1971년 8월 12일 대한적십자사는 이산가족 재회를 위한 가족찾기 운동을 북한 적십자사에 제의했고, 북한적십자사가 이를 수용함으로써 1972년 6월 의제를 확정짓고 본회담으로 진전하게 되었다. 이와 동시에 1972년 남북한의 당국자간의 극비 왕래와 교섭을 통해서 <7.4남북공동성명> 이 합의되었다. 그 주요 내용은 1) 자주, 평화, 민족대단결의 조국통일원칙 합의, 2) 상호비방 중지 및 불의의 군사충돌방지를 위한 조치, 3) 다방면의 남북교류 실시, 4) 적십자 회담 성

45) 정대철, 『북한의 통일전략 연구』 (백산서당, 1986), pp. 245~248; 정상모, 『새로운 세기를 위하여』, p. 117; 양호민, “남북대화의 원점과 원형,” 이삼성 외, 『평화통일을 위한 남북대결』, p. 252.

46) 이에 관하여 자세한 것은 양호민, 앞의 글; 통일부, 『통일부 30년사』 (통일부, 1999), pp. 99~116 참조.

취를 위한 협조, 5) 서울-평양간 직통전화 개설, 남북조절위원회 구성 운영 합의, 6) 각 사항의 성실한 이행 등이었다. 대화가 시작되자마자 남북한은 서로 방법론적 논쟁에 빠져 들었다. 남한측은 상호 신뢰와 이해를 촉진시키기 위해 우선 단계적인 남북교류를 도모하자고 제의한 반면, 북한측은 군비경쟁의 중지, 미군철수, 평화협정 체결과 같은 정치적 문제의 일괄타결을 주장하였다.<sup>47)</sup>

박정희 정부는 북한의 대화상대로서의 인정과 남북대화를 통한 평화 정착을 주조로하는 구체적 제안들을 해나갔다. 1973년 6월 23일 박정희 대통령은 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별 선언’을 했다. 이 선언은 남북한 동시 유엔가입과 유엔에서 한국문제토의에 남북한 동시 초청을 반대하지 않는다는 것을 밝혔다. 이는 북한을 국가로 인정하는 것은 아니지만, 사실상 유엔에서의 2중대표권을 승인하는 것이었다.<sup>48)</sup> 또한 공산권에 대한 문호개방 선언 및 개방촉구로서, 적극적인 ‘북방정책’ 출범의 선언이었다. 1974년 1월 18일 북한에 대해 ‘남북한 상호 불가침 협정’이 제안되었다.<sup>49)</sup> 75년 8월 15일 ‘평화통일의 기본원칙’ 천명이후 박정희 정부의 대북 정책의 목표는 점점 확실한 어휘들로 표현되었다. 이를 종합해 보면,<sup>50)</sup> 첫째, 현시점에서 당면 관심사는 통일이 아니라 평화이다. 평화통일 때까지 잠정적 조치로서 우선 평화공존체제를 굳혀야 한다. 둘째, 긴장완화, 평화공존, 평화정착 등을 위해서 남북대화가 필요하다. 셋째, 평화를 정착시키기 위해서는 남북은 상호불가침협정을 체결해야 한다. 넷째, 남북대화는 국력에 의해서 뒷받침되어야 한다. 다섯

47) 남북조절회의는 1973년 8월 28일 김영주의 중단성명에 의해, 남북적십자회의는 1977년 12월 9일 제25차실무회의를 끝으로 중지되었다. 남북조절위원회 회의는 부위원장 회의로 격을 낮추어 1973년 12월 5일부터 1975년 3월 14일까지 판문점에서 10차례 걸쳐서 열렸으나 성과없이 끝났다.

48) 양영식, 앞의 책, p. 178. 이 선언은 대북제외라기 보다는 당시 중소를 비롯한 공산권을 향해 천명한 외교정책 선언의 성격이 강했다.

49) 이에 앞서 북한 김일총리는 1973년 4월 5일 ‘남북평화협정 체결’을 제의했다. 그러한 한국의 불가침 협정 제의 이후, 북한 최고인민회의는 1974년 3월 25일 미의회에 보내는 서한에서 ‘조미평화 협정체결’을 요구했다.

50) 박정희 대통령 외신 및 연두 기자회견, 1975.9. 24, 10.9, 11.13, 76.1.15, 1.26, 1977.1.12, 1978.1.18, 노중선, 『남북한 통일정책과 통일운동 50년(연표)』, p. 189; 192; 198; 203.

째, 통일은 ‘공정한 선거관리와 감시하에 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거’를 통해 이룩한다.

73년 8월 28일 남북 조절위원회 회의가 중단된 이후 1974/75년부터 남북관계는 대결국면으로 다시 바뀌었다. 우선 남북대화는 서로 접합점을 찾지 못했다. 한국측이 지속적으로 촉구한 것은, 남북대화 재개, 상호불가침협정 체결, 문호개방, 경제협력, 남북 직통전화의 개통, 남북 인구비례 자유총선거 등이었다. 북한측은 여전히 미군철수, 남북정당 사회단체 연석회의, 6.23선언 철회, 남북 정치협상회의 개최 등을 요구했다. 이시기에 발생한 대결과 긴장은 1973-76년 28-31차 유엔 총회에서 남북대결, 1974년 8월 15일 박대통령 암살미수사건, 11월 비무장지대 땅굴 발견, 1975년 1월 대남비방방송 재개, 4월 베트남 붕괴, 1976년 8월 5일 북한의 임전태세 명령과 18일 판문점 미군장교 살해사건, 30일 동진호 남북사건, 77년 카터 미지상군 철수 발표, 78년 3월 시작되어 연례 개최된 팀스피리트 훈련, 10월 땅굴 발견 등이 있었다.

그러나 1977-78년 남북한 긴장이 다소 소강 상태에 빠지게 되면서, 다시 한번 남북 접촉 시도가 나타났다. 한국의 경제성장에 대한 자신감과 함께 카터 행정부의 주한미군 철군 정책의 수립과 철회가 한국정부의 대북제외에 영향을 미쳤다. 한국 정부는 1977년 1월 12일 대북 식량원조, 1978년 6월 23일 민간 경제협력을 촉진시키기 위한 협의 기구 구성을 북한에 제안했다. 카터 행정부의 주한미군 철군 계획이 취소된 후인 1979년 1월 9일 박정희는 연두기자회견에서 “어떠한 시기나, 어떠한 장소에서나, 또는 어떠한 수준에서든지 남북한 정부 당국이 서로 만나서 아무런 전제조건 없이 ... 그 동안 남북이 제시해온 모든 분야의 문제를 직접 논의하기 위해 대화를 가질 것”을 촉구하였다. 이는 최초로 사실상 남북 정상회담까지 고려한 대북 제외였다. 1979년 7월 1일 카터의 주도 와 박정희의 동의로 북한에 대해 남북미의 3자회담이 제안되었다.

박정희 정부 시대는 정부의 통일논의 독점시대였다.<sup>51)</sup> 정부의 정책지

51) 양영식, 『통일정책론』, pp. 150~151.

침에 어긋나는 주장들을 국가안전보장문제로 간주하면서 정치적 쟁점화하는 것을 허용하지 않았다. 정부의 입장에 어긋나는 비정부통일론은 단순한 금지를 넘어서 1961년 6월의 중앙정보부 창설, 7월의 반공법 제정 등을 통해 용공시되고 금압되었다. 군사 쿠데타 직후, 남북협상 교류를 주장한 혁신계 인사와 남북학생회담을 주장한 대학생들이 일제히 검거되었다. 60년대 최고의 정치위기는 1964년 6월 한일회담 반대데모였는데, 그 직후인 8월 중앙정보부는 ‘인혁당 사건’을 발표했다. 이어서 11월 황용주필화사건이 발생했다. 1964년 공화당 소속 일부의원, 1966년 민중당과 민사당이 정부의 신축적 통일문제 접근에 대한 문제제기는 박정희 대통령에 의해서 거부되었다. 그는 이러한 ‘일부 정치인들의 무책임한 발언’과 ‘감상적인 공론’을 비판하면서, 남북통일문제는 1970년대 후반에, 김일성 전범집단을 대신하는 새로운 민족집단과 논의할 수 있다고 말했다.<sup>52)</sup>

1960년대 후반 남북한 사이의 긴장 고조와 더불어 북한에 대한 적대감과 위기의식이 증대했다. 박정희 정부는 안보논리를 본격적으로 강조하기 시작했으며, 비정부차원의 통일논의는 거의 소진되었다. 이러한 상황은 1979년 10.26 사태에 이르기 까지 10년 동안 계속되었다. 1960년대 후반에 들어서 북한은 대남 강경노선을 채택했으며, 특히 1967년부터 비무장지대에서의 충돌이 급증했다.<sup>53)</sup> 이러한 가운데 1967년 대통령 및 국회의원 총선거에서 공화당은 압승을 거두었다. 1968년 1월 124군 부대 청와대 기습시도 사건, 10월 120명의 북한 무장계렬라 울진삼척 침투 사건, 통일혁명당 사건 등이 발생했다. 국가안보문제가 최대의 현안으로 등장하는 가운데, ‘북한의 무력통일정책, 남한의 내부붕괴를 겨냥한 무력 침공에 대응하기 위한 철통같은 국방, 이를 위한 강력한 지도자의 필요성’ 등을 명분으로 하여 1970년 3선거현안이 통과되었다.<sup>54)</sup>

52) 평화통일자문회의, 『평화통일민족운동사 제2집』, (민주평화통일자문회의사무처, 1985), p. 153;

53) 1965년 59건, 1966년 50건, 1967년 566건, 1968년 629건 등 Koh Byung Chul, *The Foreign Policy Systems of North and South Korea* (Berkeley: University of California Press, 1984), p. 133.

1970년 ‘3선개헌’에 기초한 1971년 7대 대통령선거를 통해 박정희는 다시 집권했다. 이 시기를 전후하여 야당의 정부에 대한 도전이 강력해지는 가운데, 1971년 12월 6일 ‘국가비상사태’가 선포되었다. 이어서 사회적 소요가 어느 정도 가라 앉고 남북대화가 진행되고 있던 1972년 10월 17일 ‘시월 유신’이 선포되었다.

이러한 박정희 개인 권력 강화의 명분은 경제발전과 안보를 위한 능력의 극대화였는데, 더 중요한 것은 ‘안보문제’였다. 유신체제하에서는 정권의 정당성 추구의 강조점이 경제성장으로부터 안보로 이동했다고 할 수 있다.<sup>55)</sup> 이미 1971년 선거에서부터 ‘북괴의 적화통일야욕’에 대한 유권자의 불안 심리를 자극했으며, 국가안보를 최대의 과제로 내걸고 12월 6일 비상사태를 선언했고,<sup>56)</sup> 12월 27일 야당의 극한 투쟁에도 불구하고 ‘국가보위에 관한 특별법’을 변칙으로 통과시켰다. 남북조절회의와 남북적십자사 회담이 시작되지 얼마지 않아, ‘평화적 통일지향’과 ‘총력체제 구축’이라는 명분에서 1972년 10월 17일 ‘시월 유신’이 선포되었다.

안보 위기에 대한 강조는 유신체제 선포 이후 급격히 증가하였고, 1970년대 중반 베트남 공산화와 함께 절정에 달했다. 남북조절위 결렬이 선언된 1974년 유신체제에 반대하는 민주화 저항이 확대하자, 대통령 긴급조치 제4호가 선포되었다. 그 내용은 박정희 정부에 대한 반대를 ‘공산주의자들의 불순한 책동’으로 간주한다는 것이었다. 1975년 4월 박정희는 ‘시국에 관한 특별 담화문’을 발표하고 안보를 위한 국민의 일치단결을 강조했다. 또한 대규모의 안보궐기 대회들을 개최하여 국민적 분위기를 안보 우선으로 몰고갔다. 이러한 상황에서 그동안의 긴급조치

54) 정친구, “60년대 조국근대화운동과 체제논쟁,” 강광식 외, 『현대 한국체제논쟁사 연구』 (한국정신문화연구원, 1992), pp. 145~147.

55) 김영명, 『한국현대정치사』, p. 319.

56) 1971년 12월 6일 ‘국가비상사태’ 선포는 다음과 같이 정당화되었는데, 이는 그 이후에도 반복해 나타나는 전형적 논리를 보여준다. 즉, “최근의 국제 정세와 북괴의 동향을 면밀히 분석, 검토한 결과 지금 대한민국의 안전보장은 중대한 위기에 빠져 있다고 판단”된다는 것이었다. 이에 대한 정부 대응책의 주요 내용은, 1) 정부시책의 국가 안보 최우선화, 2) 안보상 취약점이 될 일체의 사회 불안 불용, 3) 언론의 무책임한 안보 논의 삼가, 4) 전 국민의 안보상의 책무 수행, 5) 안보 위주의 새 가치관 정비, 6) 자유의 일보 유보 등이었다.

를 집대성한 ‘긴급조치 9호’가 발표되었다. 많은 국민들 또한 이러한 안보분위기에 압도되어 방위성금 모금에 앞장서고 대학생들의 반정부 운동에 비판적 태도를 취했다. 긴급 조치 제9호 발표이후에 수년간 정국은 안보문제가 압도했고, 정치적 저항은 침체에 빠졌다.

유신체제하에서 통일문제 관리권은 명목상 통일주체국민회의에 의해서 독점되어 있었으며, 민간에서의 통일논의는 원칙적으로 엄격히 금지되었다. 제도권 야당은 용공시비에 말려 들지 않기 위해서 통일논의에 대한 의견표명을 회피했다.<sup>57)</sup> 비정부·민간의 통일논의는 몇몇 지식인에 의한 개인적 의견 표현과 지식인 내부 논쟁의 수준을 넘지 못했다. 비정부차원의 통일·분단문제에 대한 논의는 유신체제하에서 주요한 정치쟁점인 독재와 민주주의의 대결이라는 문제를 반영하여, 민주화 또는 민주주의와 관련되어 논의되었다.<sup>58)</sup> 대체로 김대중을 중심으로한 야당 정치권은 ‘선민주화 후통일론’을 주장했으며, 장준하, 백기완 등은 ‘선통일 후민주화’론을 주장했고, 문익환, 송건호 등은 ‘민주화운동과 통일운동 동시 추구론’을 주장했다. 재야에 의한 통일구호는 1976년 명동성당 3.1절 기념미사에서 선언된 ‘민주구국선언’에서 최초로 제기되었다.<sup>59)</sup> 이 선언은 민주주의의 확립과 경제구조의 개선, 통일의 적극적 추진을 요구했다. 동시에 이 ‘선언’은 북한의 남침 위협과 이로 인한 안보 위기 상황을 인정하여 미군 철수에 반대했다. 이는 반공과 안보의 문제는 비록 독재자의 핵심적 통치 수단으로 활용되고 있었지만, 저항 세력의 주축을 이루던 도시 중간계급과 지식인, 명망 정치가들에 의해 광범히 공유되고 있었음을 보여 준다.

57) 박순성, 최진욱, 『통일논의의 변천과정 1945~1993』 (민족통일연구원, 1993), p. 110.

58) 김광식, “분단인식의 형성과 변모,” 이수인 엮음, 『한국현대정치사 1』 (실천문화사, 1989), pp. 57~58; 노중선, “분단시대에 있어서의 통일논의의 전개,” 송건호 외, 『변혁과 통일의 논리』 (사계절, 1987), pp. 201~205.

59) 김영명, 『한국 현대 정치사』, p. 326.

#### 4. 전두환 정부

1980년 9월 전두환 대통령이 취임했을 때, 남북관계는 냉각과 대결 상태에 처해있었다. 북한은 최규하 과도 정부에게 1980년 1월 12일 남북당국자나 총리회담을 제의했다. 이에 2월 6일부터 8월 20일까지 10차례에 걸쳐 ‘남북한 총리회담 실무대표 접촉’이 열렸었다.<sup>60)</sup> 이 같은 접촉과정에서 북한은 대한민국이라는 호칭을, 남한도 북한의 공식 호칭인 ‘조선민주주의인민공화국’을 사용했다.

그러나 광주항쟁이 일어나자 북한은 대화를 중단시켰으며, 그후 1984년까지 지극히 적대적 입장을 취했다.<sup>61)</sup> 전두환 정부는 한-미-일 군사유대를 적극적으로 확대했으며, 이에 대해 북한은 중국과 소련과의 협력강화에 적극적으로 나섰다. 북한은 전두환-레이건 정부하에서 강화된 한미간 팀스피리트 훈련에 대해서 1983년 북한전역에 ‘준전시 상태’를 선포하고 정규군뿐아니라 전사회조직의 전시체제를 동원했다.<sup>62)</sup> 이어 1983년 9월 대한항공 점보기가 소련에 의해서 피격되었고, 10월 아웅산 사건이 일어났다.

전두환 대통령은 취임하자마자, 남북한간 대화관계의 회복을 위해서 노력했다. 그러나 1984년까지 남북은 제의와 역제의만을 반복했다. 전두환 대통령은 1981년 1월 12일 ‘김일성 주석’이라는 공식명칭을 최초로 사용한면서 남북정상회담을, 이어 6월 5일 ‘남북한 최고 당국자간 직접 회담’이 제의되었다. 1982년 1월 22일 ‘민족화합 민주통일방안’이 발표되었다. 이는 기존의 통일방안의 기초를 유지한 가운데 보완 체계화한 것이었다. 이 방안은 남북간에 민족통일협의회의를 구성하여 통일헌법의 초안을 작성하고, 이를 자유로운 국민투표로 확정하는 다음, 헌법에 따라

60) 통일부, 앞의 책, pp.117~119.

61) 1980년대 전반기 남북한의 대외관계와 남북관계는 김학준, 『북한 50년사』 (두산동아, 1995), pp. 340~359; 오기평, 『한국의교훈』, pp. 216~244.

62) 1983년 팀스피리트 훈련은 전술핵무기의 사용을 포함한 (선제) 공격 및 비무장지대를 넘어서는 역습작전이 포함되어 있는 미국의 ‘공지전’(Air Land Battle) 독트린에 기초한 첫 훈련이었다.

총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성한다는 것이었다. 이 방안은 통일이 이룩될 때까지 ‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정’을 체결할 것을 제의했다. 이어 2월 1일 ‘20개 시범실천사업’을 제시했다. 전두환 대통령은 82년 8월 15일, 83년 1월 18일 다시 남북정상회담을 제의했다. 전대통령은 1월 18일의 제의에서 남북한의 통일방안을 포괄적으로 협의할 수 있다고도 밝혔다.<sup>63)</sup>

북한의 태도 변화에 의해 1984년 남북관계가 소생되었지만, 남북한의 의도는 달랐다. 남한은 북한의 3자회담 제안에 대항하여 남북관계를 우선적으로 진척시키는 것, 경제회담을 통한 교류의 실현, 86년 아시안 게임과 88년 서울 올림픽의 성공적 개최를 위한 한반도의 긴장완화, 북한의 서울 올림픽 참가를 유도 등이었다. 북한은 미국과의 관계 개선을 통해 미국의 군사적 증강을 억제하여,<sup>64)</sup> 안보압력을 완화하고자 했다. 또한 군비지출을 줄이고 대서방 경제 관계 개선을 통해 심각해지는 경제난을 완화하고자 했다.<sup>65)</sup> 북한은 대미제외와 남북접촉을 통해 남한내의 정국에 영향을 주고자 했다. 또 하나의 중요한 요인은 한국의 올림픽을 방해하지 못할 경우 최소한 공동개최를 관철시키고자 한 것이었다.<sup>66)</sup> 북한은 서울이 단독으로 88올림픽을 개최하고 다른 사회주의 국가들이 참가한 가운데 북한이 불참하게 되는 상황을 우려했다.<sup>67)</sup> 이는 남한이 의도했던 바대로, 남한이 다른 공산권 국가와 관계를 개선시킬 수 있는 중요한 계기를 제공할 것이기 때문이었다.

북한은 중국을 통해 1983년 10월 8일 미국에 남북미의 3자회담을 제의했다. 3자회담 제의는 한미에 의해서 거부되었지만, 북한은 3자회담 이전에도 남북관계를 개선, 나아가 남북정상회담도 배제하지 않는 태도

63) 『요록 제5공화국』 (경향신문사, 1987), pp. 147~159.

64) 1984년 5월 김일성 동독 방문시 호네커와의 대화. 오포도퍼, 『두개의 코리아』 (중앙일보사, 1998), p. 145.

65) 이시기 북한은 대내적으로 대외무역 강조, ‘인민경제지도관리체계’ 개선, ‘인민생활향상’, 합영법제정 등 개혁적 모습을 보여주고 있었다. 박형중, “북한경제체제의 개혁과 변화,” 『통일연구논총』 제7집 2권 (1998).

66) 김학준, 『북한 50년사』 (두산동아, 1996), p. 371.

67) 고도 다카오, 『군부인맥』 (지양사, 1987), p. 243.

를 보여주었다. 남북관계 돌파의 계기는 1984년 9월 북한의 수재물자 제공 제의를 한국이 받아 들였을 때 생겨났다. 이를 시발로 남북한은 그후 1년 동안 13차례의 공개회담을 가졌다. 경제회담 5차례, 적십자 회담 3차례, 적십자회담 실무접촉 3차례, 남북 국회회담 예비접촉 2차례 등이 있었다.<sup>68)</sup> 또한 1985년 9월 남측 35명, 북측 30명의 이산가족이 각각 평양과 서울을 방문했다. 이 모든 과정은 1984년말게 재개된 고위급 비밀회담으로 급속히 진전되었다. 이 접촉은 이산가족 상봉이 실현된 1985년 절정에 달하여 9월 허담과 한시해 등 5명이 서울을 10월 장세동과 박철언 등이 5명이 평양을 각각 방문했다.<sup>69)</sup>

이러한 접촉을 전후로 남과 북은 서로 다른 의제를 내세웠다. 한국은 상호 내정불간섭과 평화공존, 관계개선과 긴장완화를 위한 총리회담, 이산가족과 경제교류, 남북 유엔 동시가입 또는 한국만의 단독가입 문제 등을, 북한은 3자회담의 틀 속에서 남북불가침선언 체결, 군비축소와 한미의 군사훈련 중지, 올림픽 남북공동개최 문제, 남북한 당국간 정치군사회담 등을 주요 의제로 내세웠다. 북한은 남북간 접촉을 1986년 1월 20일 한미 군사합동 훈련을 이유로 중단시켰다. 전두환 대통령도 북한의 요구사항과 국내 정치혼란 때문에 남북정상회담에 대한 의지를 상실했다.<sup>70)</sup> 이후 남북한 사이에는 전통적 갈등관계가 지속되는 가운데, 제의와 역제의가 반복되었다. 북한은 남한의 내부정국과 고르바초프 등장에 의한 미소관계 개선을 관망하는 가운데, 1987년 KAL기를 폭발시켰다. 미국은 북한을 테러 국가 명단에 추가했다.

전두환정부는 민주적 정통성 결여라는 심각한 문제속에서 1980년 10월 1일 출범했고, 그 존속기간에도 민주화를 통해 정권의 정당성을 확보할 수 없었다. 이에 전두환 정부는 정치권력의 정당성 확보를 위해서 대외관계에서의 극적인 성과를 얻고 그것의 효과를 대대적으로 홍보하여 국내정치적 정당성을 보완하고자 하는 노력을 기울였다.<sup>71)</sup> 이를 위

68) 통일부, 『통일부 30년사』, pp. 119~147; 『요록 제5공화국』, pp. 160~168.

69) 『월간조선』,

70) 오퍼도퍼, 『두개의 코리아』 (중앙일보사, 1998), p. 149.

해 전두환 정부는 여러 나라와의 정상외교에 노력했다. 특히 3회에 걸친 미국과의 정상회담을 통해 안보유대의 강화와 과시에 주력했다.

전두환 정부는 남북관계의 개선도 국내정치적 돌파구로써 노력한 측면이 있었다. 전두환 정부는 냉각된 남북관계를 대화의 관계로 바꾸어 ‘화해와 협력’의 분위기를 조성함으로써 통일을 염원하는 국민들의 기대와 관심을 불러 일으켜 정권에 대한 부정적 인식을 개선하고자 노력했다.<sup>72)</sup> 남북관계에 대한 전두환 정부의 북한에 대한 정상회담 또는 통일방안 제시는 북한의 수락 여부보다는 국내적지지 내지는 안정을 확보하려는 계산에서 추진되었다.<sup>73)</sup> 1981년의 남북정상회담 제의는 아무런 실효성도 그리고 실현가능성도 없는 상황에서 통일문제를 국내정치에 원용하여 정치적 정통성을 보강하기 위한 정책적 발로였다. 1985년 경에 비밀리에 추진된 남북정상회담도 당시 격화되고 있던 야당과 사회의 정부에 대한 저항을 배경으로 했다. 남북정상회담이 성사되었다면, 전두환 정부의 국내외적 입지는 크게 강화되었을 것이다.

전두환 정권도 유신체제가 내세웠던 성장과 안보라는 명분을 계승하고 있었지만, 여러 면에서 유신체제 보다 허약했다. 성장과 안보라는 명분은 복지사회, 정의사회와 같은 애매한 구호와 병렬되어 한층 약화될 수밖에 없었다. 또한 과거와는 달리 많은 국민들은 성장과 안보라는 명분이 민주주의를 유보할 구실로 승인하지 않았다.<sup>74)</sup> 1983년의 KAL기 피격 사건과 랭구운 테러 사건에도 불구하고 전두환 정부아래서는 유신체제가 보여준 효율적 정치억압과 국민의 공포감은 존재하지 않았다. 전두환 정부는 훨씬 강력해진 야당과 사회의 반대세력에 직면해 있었으며, 명분상 유신체제를 부정하고 있었기 때문에 민간 사회를 과거처

71) 김영식, “제5공화국의 대외정책,” 한국정치외교사학회편, 『한국외교사 II』 (집문당, 1995), pp. 425~427; 한종기, “전두환 정부의 외교정책 목표와 전략: 국제체제, 분단체제, 국내체제의 연계성을 중심으로,” 『해방이후 각 정권별 외교 I』 한국국제정치학회 세미나 논문집 (1999.7.9), p. 16.

72) 정상모, 『새로운 세기를 위하여』, p. 174.

73) 오기평, 『한국외교론』 (오름, 1994), p. 228; 김영식, “제5공화국의 대외정책,” p. 437.

74) 김영명, 『한국 현대 정치사』, p. 358.

럼 강력히 억압할 수도 없었다.

전두환 정부의 유혈 집권 과정은 반대세력들에게 민주화와 함께 또는 그에 앞서는 과제로서 ‘반미’와 ‘통일’이라는 과제를 제기했다. 재야 일부 및 학생 세력은 1980년 8월의 광주항쟁 진압과정에서 미국의 묵인을 문제삼으면서, 군부독재 등 근본 모순이 발생하는 원인을 분단구조와 외세에 두고, 이를 극복하고 민족의 공동체를 실현하는 근본과제로 통일문제를 제기했다.<sup>75)</sup> 이러한 논리에서 재야의 일부와 학생운동권이 반공·안보 논리에 직접적으로 도전하게 되었으며, 그중 급진적 일부가 자유민주주의 체제 그 자체를 부정하고 나섰다. 재야 운동권은 1983-84년 이후 기층 민중으로 기반을 확대하고 민중운동을 주도해 나갔다. 학생운동 속에서는 1983년 서울 미문화원 점거로 상징되는 반미운동이 태동하여 삼민투, 민민투, 자민투 등에 의해 계승되었다. 1984년 민주화 운동의 명망가들을 망라한 조직체인 ‘민주통일민중연합’(민통련)은 ‘민주화와 통일은 양립된 개념이 아니라 표리일체의 관계에 있는 과제’라고 주장했다.<sup>76)</sup> 야당과 재야 및 학생운동의 저항이 거세지던 1986년 정부는 5.3인천사태, 10월 ‘통일국시’ 발언을 구실로 유성환의원 국가보안법 위반 혐의 구속, 같은 달 금강산 댐 소동 등을 거치면서 ‘좌경용공세력의 척결’ 정책을 강경하게 밀어붙여 정국의 주도권을 잠시간 재장악했다. 그러나, 97년 6월 항쟁을 계기로 직선제를 수용했다.

## 5. 노태우 정부

1988년 노태우 대통령이 취임했을 때, 국제적 여건은 한국에 매우 유리하게 형성되어 있었다. 1985년 고르바초프의 등장, 1980년 중반이후

75) 이신행, “87년의 정치변동에 나타난 학생운동의 성격,” 한국정치학회 편, 『한국 정치의 민주화』 (법문사, 1989), p. 301.

76) ‘민통련’ 발족시 통합 선언문, 이 선언문은 “지난 40년 동안 반민족적 지배세력은 분단을 이용하여 ‘안보논리’를 조작, 민중의 통일운동을 탄압하는 한편 장기 집권의 ‘명분’으로 악용했다”고 주장했다. 노중선, 『남북한 통일정책과 통일운동 50년』, p. 247.

중국의 개혁개방의 가속화는, 이들 국가가 냉전의 논리보다는 경제적 실리를 추구하는 외교정책으로 나갈 것이라는 것을 신호해주고 있었다. 나아가 1988년 가을 서울 올림픽 개최를 앞두고 있었던 한국은 올림픽을 대공산권 외교를 위해서 적극 활용할 수 있었다.

노태우 대통령 취임 직전에 일어난 1988년 1월 25일 북한에 의한 대한항공 여객기 폭파에도 불구하고 1991년 남북한이 남북합의서를 채택할 수 있었던 이유는 무엇보다도 노태우 정부의 북방정책의 성공 때문이었다. 북방정책은 동유럽 국가와의 관계 개선, 이어서 중소와의 관계 개선시켰다. 이와 같은 상황은 북한이 한반도의 분단현실을 인정하여 남북대화과 남북한의 평화공존을 받아들일 수밖에 없도록 했으며, 전통적 북한 우방들과의 관계 개선을 통해 북한을 개혁 개방의 문턱에까지 유도하는 데 성공했다.<sup>77)</sup>

노태우 정부는 소련 중국 및 동유럽 사회주의 국가들과 관계 개선을 적극적으로 도모하는 가운데, 북한과도 대내외적으로 새로운 관계를 정립하고자 시도했다. 이는 1988년 7월 7일의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별 선언’으로 나타났다. 이 선언은 ‘민족공동체’인 남북 간의 적대관계를 청산하고 화해와 협력을 위해서 모든 부문에서 교류를 넓혀 갈 것을 제의하며, 남한은 북한의 미일과의 관계개선에 협조하는 한편,<sup>78)</sup> 한국은 소련과 중국과의 관계 개선을 추구한다는 것이었다.

이 정신에 맞추어 한국정부는 북한의 호응과는 관계없이 대내적으로 일련의 대북관련 개방조치를 취했으며,<sup>79)</sup> 북한에 대해서 남북 적십자 회담, 남북교육당국자 회담, 남북정상회의 등이 제안했다. 이어서 각계 각층의 의견 수렴을 거쳐 1988년 10월 4일 ‘한민족공동체 통일방안’이

77) 공보처, 「자료 제6공화국」 (공보처, 1992), pp. 224~225.

78) 7월 16일 최광수 외무 장관은 “미국 일본 등 우방국가와 북한 사이의 교류 및 관계 개선에 있어 민간경제교류와 문화 등 비정치적 교류에 반대하지 않으나 수교 등 정부 차원의 정치교류는 바라지 않는다”는 기본입장“을 밝혔다.

79) 1) 해외동포들의 남북한 자유왕래 허용, 2) 대북 비난 방송중지, 3) 남 월북 작가의 해방전 문학작품 출판 허용, 4) 남북이산가족찾기 신청 접수, 5) 북한 및 공산권 자료 공개, 6) 대북한 경제개방, 7) 남 월북 작가의 음악 미술작품 규제 해제, 8) 각급학교 교과서의 북한관련 내용 개편, 9) 남북교류협력을 위한 제도 및 장치 구비, 양영식, 「통일정책론」, pp. 235~247.

발표되었다. 이는 남북통일이 1) 남북 대화를 통한 신뢰회복, 2) 남북정상회담에서 통일헌법 때까지 남북관계를 규율하는 ‘민족공동체헌장’ 채택, 3) 남북연합, 4) 민주통일 국가 수립의 단계를 거치는 것으로 보았다. 이방안은 북한을 대결의 상대가 아니라 동반자로 보았으며, ‘민족공동체’인 남북이 분단 때문에 이질화되고 있는 것을 우려하면서, 교류와 협력을 통해 ‘공동체’성을 유지하고 복원해야 한다고 주장했다.<sup>80)</sup> 또한 통일의 단계로 남북연합을 설정함으로써 북한의 80년대 고려민주연방제 통일방안과 통일형식에서는 타협할 수도 있는 가능성을 보여주기도 했다.<sup>81)</sup>

북한은 7.7선에 대해서 거부적 태도를 표명했지만, 곧이어 남북한 사이의 다양한 협상이 열렸다.<sup>82)</sup> 노태우 정부하에서 대북접촉은 서울 올림픽을 2개월 앞둔 1988년 8월 19일 남북국회회담 준비접촉에 의해서 시작되어 12월 29일까지 7차에 걸친 준비접촉이 있었다. 그후 10개월 후인 89년 10월 8차 접촉, 89년 11월에 9차 접촉이 있었다. 89년 3월 9일부터 1990년 2월 7일까지 9차에 걸쳐 남북체육회담이 있었으나 결렬되었다. 89년 11월 1일에는 남북적십자 11차 본회담이 열렸으나 그이상 진전이 없었다. 여러 접촉 중에서 가장 중요했던 것은 남북고위당국자 회담이었다. 남측의 남북정상회의 제의, 북측의 남북정치협상 제의 등이 반복된 이후, 1989년 1월 8일-1990년 1월 31일까지 6차에 걸친 남북고위당국자회담이 열렸다.

여러 협상에도 불구하고 남북관계에는 큰 진전이 없다가 1990년 6월 4일 한소 정상회담이후 급진전의 계기가 마련되었다.<sup>83)</sup> 동유럽 국가들 한국과의 수교 및 소련의 수교 가능성에 직면한 북한은 그를 상쇄시키

80) 통일부, 『통일백서 1997』 (통일부, 1997), p. 30.

81) 북한은 고려민주연방제는 한국어 표현으로는 분명히 ‘연방’이며, ‘10대시정방침’도 연방으로서의 성격을 강조한다. 그러나 북한은 ‘고려민주연방제’를 영문으로 ‘Democratic Confederal Republic of Koryo’라고 표기해왔다. 즉 ‘고려민주국가연합’이다. 이상우, 『새 국제질서와 통일환경』 (나남 출판, 1995), p. 115; 小此木政夫, 『포스트 冷戰의 朝鮮半島』 (日本國際問題研究所, 1994), pp. 99~105.

82) 통일부, 『통일부 30년사』, pp. 148~230; 공보처, 『자료 제6공화국』, pp. 232~253.

83) 한소 외교관계는 1990년 9월 30일 체결되었다.

기 위한 미국과 일본과의 관계 개선이 급박하게 필요했으며, 이를 위해 남북관계에서의 개선을 보여주어야 했다. 한소 정상회담 이후 6개월 동안 중단되었던 남북고위 당국자 예비회담이 북측의 제의로 1990년 6월 28일 다시 열렸다. 90년 7월까지 모두 8차례의 예비회담 끝에 90년 9월 4일 서울에서 첫 본회담이 열렸다. 이 기간 중 90년 10월과 12월 남북 국악인 교환공연이 성사되었고, 같은해 10월에는 평양과 서울에서 남북 축구대회 교환이 있었다. 91년 4-5월에는 세계탁구선수권 대회에 남북이 단일팀을 만들어 출전하였다. 그런데 이 본회담은 90년 12월 11-14일까지 3차 회담을 거친후 중단되었다.

본 회담은 10개월 동안 중단되었는데, 이 10개월 동안 중대한 일들이 일어났다. 1991년 1월 30일 한중은 대사급 무역사무소를 교환했으며,<sup>84)</sup> 9월 17일 남북한이 유엔에 가입하고, 10월에는 소련 쿠데타가 실패했다. 특히 한 중 수교의 전망은 북한에게 가장 치명적인 것이었다. 1991년 이후 중국의 북한 정책은 급변하기 시작하여 5월 중국이 한국의 유엔 단독 가입에 거부권을 행사하지 않을 것을 북한에 통보했다. 같은 해 9월 중국을 방문한 김일성에게 중국이 계속 지원해 주는 대가로, 북한의 중국식 개방, 한국과의 관계 개선, 핵개발에 대한 미국의 우려 해소 등을 요구했다.<sup>85)</sup> 북한으로서도 사회주의권과의 대외 경제 관계의 붕괴에 따른 국내경제의 급격한 악화 가능성, 국제적 고립 등에 대해 대응해야 했다. 이러한 문제는 1991년 12월 24일 노동당중앙위에서 토론되었다.<sup>86)</sup> 김일성 등의 온건파는 남북관계 개선과 핵의혹 완화 등의 양보를 미국 및 일본과의 관계개선을 위해 활용함으로써, 국제적 고립을 탈피하고 주변 국가의 경제원조를 끌어 내고자 했다.<sup>87)</sup>

84) 한중 외교관계는 1992년 8월 24일 체결되었다.

85) 오버도퍼, 『두개의 코리아』, p. 232; 246; 래리 니시, “미국의 대한반도 정책, 정종욱, 이흥영 공편, 『신국제질서와 한국의 선택』 (인간사랑, 1993), p. 136.

86) 셀리그 해리슨의 방북보고. 중앙일보 1992년 5월 12일; 오버도퍼, 『두개의 코리아』, p. 248.

87) 이 시기의 북한의 대미정책과 대일정책에 관하여, 허문영, 『미국의 대미국정책 변화 연구』 (민족통일연구원, 1995), pp. 33~67; 박재규, 『북한의 신의교와 생존전략』 (나남출판, 1997), pp. 90~94.

10개월 만에 다시 열린 10월 22일 다시 열린 제4차회담은 합의서의 명칭을 ‘남북간 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’로 합의하는데 성공했다. 1991년 12월 10-13일의 제5차회담은 합의서를 채택했고, 1992년 2월 18-21일에 열린 제6차회담은 합의 문건을 발효시켰다. 6차 회담에서는 이밖에도 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’과 ‘남북 고위급 회담 분과위원회 구성 운영에 관한 합의서’가 발효되었다. 1992년 7월 19일 북한의 김달현 총리는 남한을 방문하여 남포 경공업단지 시범 사업 등 경험에 관해서 논의했다.

그러나 남북한 사이의 정치적 타협의 산물이자 남북한 간의 평화공존을 정착시키는 것을 목표로 했던 남북합의서는 채택되자마자 난관에 봉착했다. 1991년 12월 31일 서명된 한반도 비핵화 선언은 남과 북은 “핵무기의 실험 제조 생산 접수 보유 저장 채비 사용을 하지 않고 핵 재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 않는다”고 약속했다. 이와 함께 북한측은 IAEA 핵안전조치에 1992년 1월 30일 서명했으며, 1992년도 임시사찰을 여러 차례 수용했다. 한국측은 1992년 1월 27일 당해 연도 팀스피리트 훈련을 중지시켰다. 그러나 남북 핵통제공동위원회에서 남북한은 핵 상호사찰 규정에 관하여 서로 합의할 수 없었으며, 북한은 IAEA 특별사찰요구에 반발했다. 1992년 10월 한미 양국은 연례 안보협의회에서 북한 핵의혹 해소 불충분을 이유로 1993년도 팀스피리트 훈련 재개를 결정했다. 이에 북한은 남북한 접촉을 잠정 중단시킨후 1993년 1월 26일 남북대화를 전면 중단시키면서, 팀스피리트 훈련 시작 하루전인 1993년 3월 8일 10년만에 ‘준전시 상태’를 선포했다.<sup>88)</sup>

노태우 정부시기에는 그 어느 때보다도 대북·통일 문제가 국내정치적 핵심 사항으로 제기되었다. 이는 정부와 민간의 양측에서 제기되었다. 노태우 대통령은 직선에 의해서 선출되었지만, 군부출신이라는 한계를 가지고 있었으며 국회의원 총선거에서 야당보다 적은 수의 의석을 차지했기 때문에 여소야대의 국면에서 야당의 공세에 직면하고 있었다.

88) 길정우 외, 『북한핵문제와 남북관계』 (민족통일연구원, 1994), pp. 10~14; 이삼성, 『미국의 대한정책과 한국민족주의』 (한길사, 1993), pp. 367~370.

노태우 정부는 이러한 한계를 극복하고 통치력을 강화하기 위해 ‘통일문제’에 적극적인 입장을 나타내기 시작했다.<sup>89)</sup> 전두환 정부 말기 엄청난 힘을 발휘했던 재야 운동권은 노태우 정부 출범을 계기로 도래한 ‘개량국면’에서 그 입지가 약화되었다. 민주화 이슈로 국민의 지지를 끌어 낼 수 어렵게 된 상황에 직면했던 재야운동권은 통일문제로 투쟁의 초점을 이동시켰다.

노태우 정부가 출범한 1988년 학생 재야 운동권은 노태우 정부 타도와 통일운동을 연계시켰다. 그리하여 “통일문제가 대중적으로 확산되고 주요한 정치쟁점으로”<sup>90)</sup> 등장시키는 데 성공했다. 학생권은 6.10 남북학생회담 개최와 8.15 학생회담 성사에 주력하면서, 1) 단독 올림픽 저지, 2) 반북대결의식의 철폐와 반미 자주화, 3) 국가보안법 철폐와 통일국시 쟁취 등을 핵심목표로 내세웠다.<sup>91)</sup> 학생 재야 운동권은 또한 ‘6.10 남북학생회담’ 개최, ‘남북 작가회담 개최,’ ‘남북사회단체 회담,’ ‘한반도 평화와 통일을 위한 세계대회 및 범민족 대회,’ ‘8.15학생회담’ 등 남한 정부의 개입없이 북한의 해당 단체와 ‘자주적 남북교류’를 제안했다.<sup>92)</sup> 학생측은 북한의 관점에서 북한을 이해하고자 하는 ‘북한바로알기운동’도 시작하였다.

노태우 정부 초기의 대북·통일정책 조치는 무엇보다도 학생 재야측의 대북·통일정책에 대한 도전에 대응하면서 배수로를 만들어 주기 위한 대내정치적 차원의 조치들이었다. 이홍구 통일원 장관이 1988년 3월 14일 밝힌 ‘통일정책 실천 방안’<sup>93)</sup>은 이를 분명히 보여주었다. 즉 1) 북한 관

89) 정상모, 『새로운 세기를 위하여』, p. 201; 김성철, “노태우 정부의 외교정책: 북방정책의 환경, 제도, 정책효과의 역동성,” 『해방이후 각 정권별 외교 II』 국제정치학회 주최 세미나 논문집 (1999년 7월 9일), p. 6.

90) 김현우, “88년 상반기 조국통일운동의 평가,” 함운경 외, 『현단계 통일운동론 I』 (도서출판 친구, 1988), pp. 279~281; 한용 외, 『80년대 한국사회와 학생운동』 (청년사, 1989), pp. 236~294.

91) 이밖에도, 팀스피리트 훈련 반대, 핵무기 핵기지 반대, 휴전협정 폐기와 평화협정 체결, 남북한 상호불가침 조약 체결, 유엔 동시가입 반대 등을 요구했다. 북한은 9월 3일 올림픽 불참을 밝혔다.

92) 1988년 8월 8일 평민당과 민주당 등 야당은 8.15 학생회담 추진에 적극 협조하기로 나섰고, 학생측도 일정 타협자세를 보였으나 집회는 경찰의 원천 봉쇄로 무산되었다.

계 자료 개방 확대, 2) 야당과 언론에 남북관계 현황을 정례적으로 브리핑하고 의견 청취, 3) 통일논의의 확대 및 광범한 여론 수렴을 통해 통일정책의 공감대 확산, 4) 중간계층 주도의 통일주체 세력의 확보로 통일정책의 범국민적 합의기반 구축, 5) 긍정적 통일관과 동포애적 북한관 정립, 6) 남북대화를 서울 올림픽 이후 새로운 차원에서 추진 등이었다. 노태우 정부는 6월 2일 “대북 제의나 접촉 창구는 국가적 차원에서 정부로 일원화”한다는 원칙을 천명하면서, 남북한 학생교류를 남북 양측의 정부 주선하에 성사시키기 위해서도 노력했다.

노태우 정부는 또한 대북·통일정책에 대한 ‘국민적 합의 수렴’에 노력을 기울였다. 1988년 7월 7일의 ‘특별선언’은 4개 정당대표와의 협의를 거쳐서 발표되었다. 이어 노태우 정부는 통일원 장관과의 간담회, 전문가 세미나, 여론 조사, 국회통일정책 특별위 등을 통해서 각 정당과 민간단체, 재야 및 학생 층의 주장 등을 분석 정리했다.<sup>94)</sup> 이러한 조사를 기초로 1989년 8월 15일 경축사와 9월 11일 정기국회 개회식 특별연설에서 ‘한민족 공동체 통일방안’을 천명했다. 이러한 여론 수렴을 통해 마련된 한민족공동체 통일방안은 7.7선언과 함께 북한과의 화해와 협력 및 상호 타협의 여지를 넓혀 주었다. 그이유는 이들이 북한을 대결의 상대가 아니라 ‘선의의 동반자’로 간주했으며 통일의 중간단계로 ‘국가연합’을 설정함으로써 북한의 ‘고려민주연방제’와도 타협할 수 있는 여지를 보여주었기 때문이다.<sup>95)</sup>

93) 노중선, 『남북한 통일정책과 통일운동 50년』, p. 287.

94) 구체적 내용은, 양영식, 『통일정책론』, pp. 254~265; 박순성, 최진욱, 『통일논의의 변천과정』, pp. 136~145.

95) 한민족공동체통일방안에 대해 상투적으로 비판하면서 북한은 약간의 변화를 보였다. 즉 “고려민주연방공화국 창립방안이 현실적이고 합리적인 것이라고 인정하지만 서로 화해하고 존중하며 양보하는 입장에서 다른 통일방안들에 대해서도 허심하게 대하여 진지하게 협의할 용의가 있습니다.”고 했다. 이어 1991년 신년사에서 김일성은 “북과 남의 체도를 그대로 두고 연방통일국가를 세우자. 그러나 잠정적으로 지역자치정부에 더 많은 권한 즉, 외교권, 군사권 및 내정권 등을 줄수도 있다”고 했다. 또한 “연방제통일”과 “제도통일”을 구분하면서, 제도통일은 후대에 맡겨도 될 미래의 문제로 미루고 있다. (양영식, 『통일정책론』, pp. 562~567) 즉 북한은 ‘연방제’를 말하면서 사실상 ‘국가연합’ 형태를 최종적 통일방식으로 제시하고 있다.

재야 세력은 1989년 1월 21일에는 ‘전국 민족 민주 운동연합’(전민련)이 결성함으로써 세를 과시했다. 1989년의 주요 이슈는 남측 학생 재야 인사가 정부의 허가없이 북한에 입북한 것이었다. 밀입북 사건들은 ‘공안 정국’을 탄생시키는 데 결정적 역할을 했으며, 이를 계기로 급진적 통일운동은 크게 약화되었다. 3월 문익환 목사가 방북이 있은후, 그에게 국가보안법상의 지령수수 및 잠입죄가 적용되었다. 이에 대한 여당과 야당 간에 평가가 엇갈렸으며, 재야 단체들은 문익환 방북 지지성명을 발표했다. 4월에는 소설가 황석영이 북한을 방문하였다. 6월에는 평민당 서경원 의원이 밀입북 혐의로 구속되었다. 1989년에 들어 ‘제13차 세계청년학생축전’ 참가 수락 요구를 내세웠던 전대협은 같은해 6-8월 전대협의 대표로 임수경이 평양에 밀입북시켰다.

1989년의 ‘공안정국’과 동유럽에서의 사회주의 붕괴는 국내적으로 재야 학생의 통일운동을 크게 위축시켰다. 연이은 밀입북 사건에 대항하여 노 대통령 취임후 온건 노선을 취하던 국가는 강경노선으로 선회하여 이들을 구속하고 운동권을 탄압하기 시작했다. 아울러 국가는 좌파 세력의 득세와 경제위기가 몰고 오는 국가적 위기, 이른바 ‘총체적 위기’를 강조함으로써 강력한 이데올로기적 공세를 폈다.

1990년 1월 22일 3당합당을 통해 안정된 통치기반을 갖춘 노태우 정부는 7월 20일 “남북간의 민족 대교류를 위한 특별 선언”을 발표했다. 이는 전민련의 ‘8.15 범민족 대회’ 개최 시도에 공세적으로 대응하는 조치였다. 이 선언은 8월 13일부터 닷새 동안 판문점을 열어 놓고 북한 동포들을 제한없이 받아들인다고 선언했다. 아울러 7월 25일 한국자유총연맹 등 보수 성향 58개 사회단체 대표가 범민족대회에 적극 참가할 것을 결의하였다.

실제 범민족 대회는 남한측이 참석하지 않은채, 평양과 판문점에서만 개최되었다. 그 이후 8.15의 범민족 대회 개최 시도는 연례행사가 되어 남한 정부 대 남측의 행사주최측과 북한 정부 사이에 갈등을 불러 일으켰다. 1991년 8월에는 전대협 대표로 박성희가 평양에 도착했고, 제2차 8.15 범민족 대회는 서울, 판문점 북측지역, 일본 동경 등에서 분산

개최되었다. 1991년 12월 1일에는 민주주의민족통일전국연합이 발족했다. 92년 제3차 범민족대회 역시 서울과 판문점에서 분산 개최되었다.

## 6. 김영삼 정부

김영삼 정부는 북한에 대하여 매우 전향적인 자세를 취하였지만, 김영삼 대통령이 취임직전부터 남북관계는 이미 악화되어 가고 있었다. 북한은 대통령 선거 직전 1992년 10월 5일 조선노동당 사건 발표, 10월 8일 팀스피리트 훈련재개 선언, 1993년 2월 15일 북한에 대한 IAEA의 특별 사찰 요구 등에 반발하고 있었다. 그럼에도 불구하고, 김영삼 대통령은 1993년 2월 25일 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 나을 수 없다”고 발언했고, 팀스피리트 훈련이 진행중이던 3월 12일 이인모 송환을 발표했다. 같은 날 북한은 NPT탈퇴를 선언했다.

주요 현안으로 대두된 북한 핵문제에 관련하여 김영삼 대통령은 “어떠한 경우에라도 저지되어야 한다”는 매우 단호한 입장을 취했다.<sup>96)</sup> 민족의 안위와 생존이 직결되는 북한 핵문제가 해결되지 않고서는 남북관계의 실질적인 진전과 진정한 의미의 화해와 협력이 이루어 질수 없다는 것이었다. 김영삼 정부는 1993년 4월 6일 북한핵문제를 해결하기 위한 남북간 대화노력과 함께 IAEA, 미, 일, 중, 러 등의 국가들과 국제공조체제 확립을 시도하고, 그래도 핵개발을 강행할 경우 대북경제제제조치 등을 취하기로 했다. 아울러 한완상부총리는 정부는 핵문제가 풀리지 않는한 경협을 포함한 실질적인 남북관계의 진전이 있을 수 없다고 밝혔다.<sup>97)</sup>

핵문제 해결을 위해 한국은 비핵화공동선언에 기초한 남북한 상호사찰의 원칙에서 북한과의 직접대화를 모색했다. 그러나, 미국은 북한이 요구하는 미북회담을 수용했다. 김영삼 정부는 북한핵 문제 해결을 위

---

96) 조선일보, 1993.4.6

97) 조선일보, 1993.7.14.

한 북미회담을 수용하는 조건으로서, 북미회담이 핵문제 논의에 국한되어야 하며 북미회담의 진전이 남북대화와 연계되어야 한다는 것을 제시했다. 김영삼 대통령이 “핵을 가진 자와는 악수할 수 없다”고 말하기 하루 전날인 1993년 6월 2일 갈루치와 강석주 간의 제1차북미회담이 열려 12일 끝났다. 김영삼 대통령은 7월 1일 북미회담을 강도높게 비난했다.

북한과 미국의 핵협상은 핵문제의 테두리를 넘어서고 북미 관계개선의 문제를 거론하기 시작했다는 것은 이미 이미 북미 1단계회담에서부터 분명했다. 7월의 제2단계 북미회담 이후, 11월 들어서 북미간에는 북한핵문제와 북미간 관계개선을 연계시켜 다룸과 동시에 북한의 과거 핵 규명을 보류하는 것을 제안하는 북한의 ‘일괄타결’ 제안과 미국의 ‘포괄적 해결책’이 제시되었다. 김영삼정부는 북미간의 이러한 동향에 대하여 강력히 반발했다. 김영삼 대통령은 11월 23일 클린턴과의 회담에서 미국의 ‘포괄적 해결책’을 비난하고, 이를 ‘철저하고도 광범위한 접근방식’으로 명칭을 바꾸었다.

북한핵문제를 둘러싸고 1993년 11월부터 1994년 6월까지 한반도에는 긴장이 고조되었다. 북미 2단계 회담의 합의 사항인 북한과 IAEA 핵사찰 수용범위를 놓고 양자간에 논란이 벌어졌다. 또한 2단계회담이후 제3단계회담 개최를 위한 조건으로 김영삼정부의 강력한 요구사항인 남북한 특사교환이 성사되지 못했다. IAEA 사찰단의 북한 철수 직후 1994년 3월 21일 미국은 3단계 회담을 취소하고 패트리엇 미사일 한국배치와 팀스피리트 훈련 재개를 선언했으며, 유엔제재안 마련에 돌입했다. 남북간에 특사교환 접촉은 3월 19일 북측 박영수의 ‘서울불바다’ 발언으로 중단되었다. 5월들어 북한이 핵연료봉을 일방적으로 제거하려 함으로써 증거인멸을 시도했다. 북한은 결국 6월 13일 IAEA를 탈퇴했다. 미국은 한반도 주변에 군사력을 증강시키는 한편 전쟁가능성에 대해서 검토했다.

이러한 위기 과정에서 6월15~18일 카터 전 미 대통령이 북한을 방문하여 타협안을 이끌어 냄으로써 북미 3단계 회담이 열렸다. 김일성과

카터는 ‘과거 검증’은 일단 뒤로 미루면서 북핵을 동결하고 북미 3단계 회담을 재개한다는 합의를 했다. 이러한 합의는 ‘과거’ 검증문제와 관련하여 북한에 대한 국제적 제재를 노리고 있던 김영삼 정부의 반발을 초래할 수도 있었다. 김일성은 한국이 반대하는 한 북미협상 재개가 어려울 것으로 판단하고 남북정상회담을 제의했다.

남북정상회담은 7월 8일 김일성 사망으로 성사되지 못했다. 김일성이 사망하자 김영삼 대통령은 전군에 비상경계령이 내려졌다.<sup>98)</sup> 이어서 김일성에 대한 한국전쟁 책임론이 제기되고, 김영삼 정부는 러시아 정부와의 약속을 깨뜨리면서 한국전쟁 발발 과정에서 김일성, 스탈린, 모택동 간에 오간 러시아측의 극비문서를 공개했다. 이어서 국회에서 야당 의원들이 정부의 조문여부를 질문하는 것을 계기로 질문자들에 대한 사상논쟁이 벌어졌다. 이른바 ‘조문과동’이었다. 이러한 상황은 북한을 자극했다. 이후 북한은 남북한 당국자 회담을 거부했다.

1994년 8월 15일 김영삼 대통령은 ‘한민족공동체건설을위한 3단계 통일방안’(민족공동체통일방안)을 발표했다. 이 통일방안은 노태우 정부시대의 ‘한민족공동체 통일방안’의 기초에 서있었지만, 강조점은 달랐다. 이 방안은 통일의 단계를 화해 협력 단계, 남북연합 단계, 제도통일단계의 3단계로 구분했다. 여기서 김 대통령은 남북한 사이의 체제경쟁은 끝이 났음을 천명하고, 자유민주주의를 결단코 수호할 것임을 밝히면서, 통일을 추진하는 기본철학 역시 자유와 민주를 핵심으로 한다고 밝혔다. 이는 이념 우선주의를 분명히 한 것으로서, 과거 노태우 정부의 한민족공동체 통일방안과 김영삼 정부 초기의 3단계 3기조 통일방안이 민족을 강조하고, 남북한 간의 화합을 강조했던 것과 대비되었다. <sup>99)</sup>

김영삼 대통령은 이 연설에서 “우리는 흡수통일을 바라지 않는다”고 천명하면서도 “통일이 예기치 않은 순간에 갑자기 닥쳐 올수도 있다”고 발언했다. 이러한 발언은 북한체제의 조기붕괴와 흡수통일을 예측한 발

98) 이원섭, 『새로운 모색. 남북관계의 이상과 현실』, (한겨레신문사, 1997), pp. 85~86.

99) 이기봉, “미국의 대 북한 정책의 변화와 남한 통일 외교의 과제,” 『정치학회보』, 30집 3호 (1996년 가을), p. 216.

언으로 해석될 수 있었다. 이밖에도 김영삼 대통령은 그러한 취지로 읽힐 수 있는 발언을 거듭했다. 1995년 8월 21일 김 대통령은 “통일은 이제 막연한 가능성의 문제가 아니라 현실적 과제로 다가왔다”고 지적하고 “통일을 주도할 수 있는 우리의 역량을 더욱 키워야 한다”고 말했다. 9월 17일 김 대통령은 “북한은 극심한 식량난과 에너지난으로 감당하기 어려운 경제난을 겪고 있다”며 “멀지 않은 장래에 남북통일이 분명히 민주방식에 의해 이뤄질 것” 이라고 말했다.<sup>100)</sup>

김일성 사망에도 불구하고 북한은 8월 5일 3단계 2차회담을 속개했다. 김영삼 정부는 3단계 2차회담이 열리는 중에도 미국의 대북협상 자세에 비판적 태도를 취했다. 김영삼 정부는 북한핵의 남북당사자간 해결, 과거, 현재, 미래 핵의 투명성이 밝혀져야 한다고 요구했다. 10월 6일 김영삼 대통령은 북한 정권이 경제적·사회적 위기에 봉착해 있어 권력에서 축출될지 모른다고 지적한 뒤 북한과의 타협은 북한의 생명을 연장시킬 뿐이라고 미국의 타협자세를 비판했다.<sup>101)</sup> 그러나 1994년 10월 21일 북미기본합의문이 체결되자, 김영삼 대통령은 북미회담의 타결로 북한핵문제의 근원적 해결과 한반도의 안정 및 평화유지를 위한 기반이 마련되었다고 긍정적으로 평가했다.<sup>102)</sup> 이어 1994년 10월 21일 팀스피리트 훈련 중단을 미국과 합의하였으며, 11월 8일에는 “남북경협활성화 방침”을 발표했다.

김영삼 정부는 1995년 6월의 대북쌀지원 문제를 통해 남북 당국간 대화 채널을 복원시키고자 했다. 북한이 5월말 일본에 쌀지원을 요청하자, 공로명 외무장관은 5월 30일 “한국 곡물이 남북 당국간 직접 협의를 거쳐 북한에 제공되는 것이 긴요하며, 그 뒤에 일본쌀이 지원되어야 한다”<sup>103)</sup>는 입장을 밝혔다. 쌀지원 과정에서의 남북간의 오해와 마찰은 결국 남북관계와 남한 내부의 대북인식을 악화시키는 데 기여했다.

100) 한겨레, 1999.9.17; 8.21.

101) New York Times, 1994.10.6.

102) 김영삼 대통령 시정연설, 조선일보 1994.10.18.

103) 한겨레신문, 1995.6.1.

북한이 홍수 때문에 9월 28일 유엔에 대해 인도적 식량지원을 요청한 이후에도, 한국정부는 북한의 기아 상황이 그다지 심각하지 않다고 주장하면서, 미국과 일본의 대북지원 입장에 대해 부정적 태도를 보였다. 김영삼 대통령은 1996년 새해 국정연설에서 1백만의 대군을 유지하는 북한이 국제사회의 구호를 바라고 있는 것은 “민족에 대한 배신이며 최악”이라는 입장을 밝혔다.<sup>104)</sup> 1996년 1월 24일 호놀룰루에서 열린 한미일 정책조정협의회에서 남북대화가 재개될 때까지 대북지원은 유보되어야 한다고 주장했다.<sup>105)</sup> 그리하여 한국정부는 인도적 지원에 보다 적극적이던 미 일정부의 대북 지원을 일단 중단시키는 데 성공했다. 김영삼 정부는 북한 당국의 공식요청 부재를 이유로 인도적 지원에 소극적이었으며, 남한 내 자선단체의 북한 지원 움직임에 대해서도 부정적 입장을 취했다.<sup>106)</sup>

김영삼 정부는 미국정부와 함께 북한의 정전체제 무실화 및 북미평화협정 체결 시도에 대응하기 위하여 1996년 4월 16일 4자회담을 공동 제안했다. 북한은 1993년부터 폴란드, 체코 등 중립국 감독위원회 대표단을 철수시키고, 1994년 4월과 12월에는 북한 및 중국의 군사정전위 대표를 철수시켰다. 김영삼 정부는 원래 1985년 8월 15일의 ‘중대발표’를 통해 ‘2+2’ 형식의 회담을 제의하고자 했었다. 그러나 언론에 사전 유출과 북한의 반발 예상으로 이는 포기되었다. 이에 미국은 한국의 남북당사자 원칙과 북한의 북미 당사자 주장을 절충시킨 4자회담안을 1996년 2월 백악관 안보담당 보좌관인 앤소니 레이크를 한국에 파견 한국측에 설득했다.<sup>107)</sup> 4자회담 제안은 공동설명회, 3차에 걸친 예비회담 등을 거쳐 1997년 12월 9-10일 1차 본회담으로 발전했다.

1996년 9월 18일 동해안 잠수함 침투사건은 남북관계와 한미관계를

104) 조선일보 1996.1.9.

105) 한국일보, 1996.1.25.

106) 김영삼 정부는 1995년 9월 14일 대한적십자사를 통한 민간 대북 지원을 허용했고, 1997년 3월 31일 대북지원품목 확대, 경제단체 통한 기업체의 대북지원 참여를 허용했다.

107) 이원섭, 『새로운 모색: 남북관계의 이상과 현실』 (한겨레신문사, 1998), p. 139.

긴장시켰다. 1996년 8월 15일 김대통령은 북한의 안정을 원하고 지원하겠다고 했던 김영삼 대통령은 대북 강경노선을 확실히 하면서 남북경협을 중단시키고 북한 경수로 건설 임무를 담당하던 KEDO에서의 한국 측 활동도 중지시켰다.<sup>108)</sup> 또한 잠수함 사건에 대한 북한 지도층의 사과를 받기 전까지는 4자회담 제의의 진전이나 대북한 원조는 없을 것이라고 공언했다. 또한 김영삼 정부는 잠수함 발생 직후 ‘모든 당사자들의 추가적인 도발행위 자제를 요구’한 미 국무장관 크리스토퍼의 발언에 격분했다. 11월초 대통령의 대북한 강경노선에 이견을 표명한 공로명 장관이 해임되었다. 1996년 12월 29일 미국의 압력에 의해서 북한이 잠수함 사건에 대해 ‘깊은 유감’을 표시하고 ‘그같은 사건이 다시 발생하지 않을 것임’을 약속함으로써 사건은 일단락되었다.

김영삼 대통령은 선거에 의해서 선출된 민간정부였기 때문에 과거 정권에 비해서 정통성 시비에 휘말릴 염려가 없었다. 따라서 과거 군사정권을 향하여 끊임없이 제기되었던 ‘정권의 정통성 분식을 위한 통일안보 문제의 정치적 이용’이라는 비판과 의심에서 자유로울 수도 있었다.<sup>109)</sup> 그러나 김영삼 정부 시대에도 통일대북 정책은 국내정치적 고려에 크게 영향을 받았다. 김영삼 정부의 대북정책이 강경기조를 유지했던 데는 국내정치적 요인이 큰 작용을 했다.

김영삼 대통령은 무엇보다도 국내 보수 언론이 조성하는 ‘여론’에 민감했다. 한국 보수 언론은 북한과 관련된 모든 정보를 ‘안보위협’과 연결지워 뉴스가치를 높이고 대북 적대감을 자극하고 결국에 정부의 통일정책이 보수화되는 데로 기여해 왔다.<sup>110)</sup> 한국 언론들은 주로 소위 강경론자들에게만 지면을 제공함으로써, 강-온간의 정책논쟁을 전혀 유도하지 않았다.<sup>111)</sup> 김영삼 정부는 간혹 정책적 지도력을 발휘하다가도

108) 조선일보, 1996.10.1.

109) 양영식, 『통일정책론』, pp. 314~316.

110) 박용규, “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안,” 한국언론재단·한국국제정치학회 공동주최 학술대회 발표 논문집, 『언론의 새로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색』 (1999.8.27), p. 5.

111) 이호재, “남북관계의 언론을 비판한다”, 이호재, 『통일한국과 동북아 5개국 체제』 (화평사, 1997), p. 227.

일부 언론이 문제를 제기하면 이에 자발적으로 굴복하여 정책방향을 급선회하였다.<sup>112)</sup> 북한핵개발 의혹이 제기되었을 때 강경 세력의 입장을 반영해 국민의 불안감을 부추기며 정부의 정책을 강경 쪽으로 몰고 갔다. 이외에도 김일성 사후의 ‘조문파동’도 남북정세를 대결국면으로 몰고가는데 이바지했다. 김영삼 대통령은 1995년 8.15를 기해 ‘2+2’ 회담을 제안할 예정이었으나, 6월의 대북 쌀 지원 조치가 혼선을 일으키면서 비난 여론이 일자 이를 중단시켰다.

김영삼 대통령은 남북관계를 국내 정치의 연장으로 보고 정권 보위를 위해 정략적으로 이용하려 했다. 1995년 6월 김영삼 정부가 대북 쌀 지원을 서둘렀던 이유중의 하나는 당면한 6.27 지방선거에 유리한 정세를 조성하기 위한 것이었다. 그리하여 지방선거 이틀전인 6월 25일 총리가 배웅하는 가운데 북한으로 수송선이 출발했다. 그러나 그 결과는 기대와는 전혀 다른 것이었다. 이러한 부정적 결과 때문에 1996년에는 4월 총선을 의식해서 북한에 대한 식량지원을 유보했으며, 미일의 대북 지원 용의, 그리고 한국 민간단체의 대북 지원을 방해했다.

김영삼 대통령은 대북 온건론과 강경론 사이에서 스스로가 일관성을 지키지 못했으며, 이에 따라 대북정책 관련 부서간의 갈등과 부조화가 표출되었다. 김영삼 정부의 공식적 통일정책은 북한의 점진적 변화를 상정하고 화해협력을 통해 평화적인 방법으로 단계적 과정을 거쳐 통일로 나간다는 목표를 세우고 있었다. 그러나 실제에는 그러한 정책기조와는 상관없이 북한의 위기와 붕괴론을 상정한 가운데 강경정책이 주조를 이루었다. 이러한 대통령의 일관성없는 행로는, 통일부, 안기부, 국방부, 외무부 간의 부처 이기주의와 정책주도를 둘러싼 갈등과 혼란을 부추겼다.<sup>113)</sup>

112) 박건영, “대북정책의 새로운 접근,” 『국제정치논총』, 38집 2호 (1998), p. 93.

113) 김기정, “한국의 대북정책과 관료정치,” 『국가전략』, 제4권 1호 (1998년 봄·여름), pp. 5~48.

### Ⅲ. 대북포용정책과 국내 정치

#### 1. 정상회담 이전

##### 가. 대북포용정책의 전개

김대중 정부의 대북정책은 김영삼 정부 시절의 북한 붕괴 기대와 봉쇄정책이 실패했다는 것으로부터 출발했다.<sup>114)</sup> 김대중 정부는 북한이 쉽사리 붕괴하지 않을 것이며 설령 흡수통일 기회가 있더라도 그 후유증은 매우 클 것이라고 생각했다. 따라서 점진적으로 남북관계를 개선하면서 북한이 스스로 변화해 나가도록 해야 한다고 생각했다. 따라서 당면한 정책 목표는 남북관계 개선을 통하여 평화정착과 남북간 평화공존을 실현시킨다는 것이며, 법적인 통일은 장기적 목표로 설정되었다.

김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사에서 대북 3원칙을 발표했다. 즉 첫째, 어떤 무력 도발도 용납하지 않으며, 둘째, 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며, 셋째, 남북이 화해협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나간다는 것이었다. 이 3원칙 이외에도 3월 26일 통일부의 ‘국민의 정부 대북정책 추진 기조’는 6개의 정책 추진 방향을 제시했다.<sup>115)</sup> 즉 1. 남북대화를 통한 남북기본합의서 이행추진, 2. 정경분리에 입각한 남북경협 활성화, 3. 남북이산가족문제의 우선적 해결, 4. 북한 식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 적용, 5. 대북경수로 지원사업의 차질 없는 추진, 6. 한반도 평화환경 조성 등이다.

이러한 정책 기조에 서서, 김대중 정부는 과거 김영삼 정부가 대북관계에서 설정해 놓은 여러 연계를 풀거나 수정했다. 그 첫 번째는 정경연계로부터 정경분리로의 해제였다. 두 번째는 대북지원과 남북관계 진전의 연계의 수정이었다. 김대중 정부는 인도주의적 지원은 조건이 없

114) Lim Dong-Won, "Sunshine Policy" and a New Era in Inter-Korean Relations," April.24.198, The Shilla Hotel, p. 1~2.

115) 조선일보, 1998.3.26.

지만, 정부차원의 대규모 지원은 북한 당국의 요청과 상호주의 원칙에 입각해야 한다는 원칙을 설정했다. 정부의 상호주의 원칙은 1998년 4월 남북당국자간 협상 실패 이후, '신축적 상호주의'로 수정되었다. 세 번째의 연계 해제는 남북관계와 북한의 대미일관계에 관한 것이었다. 초기에 김대중 정부는 “남북간에 교류협력이 이루어 질 경우, 우리는 북한이 미국, 일본 등 우리의 우방국가나 국제기구와 교류협력을 추진해도 이를 지원할 용의가 있다”<sup>116)</sup>고 함으로써, 남북관계와 북한의 대미일관계 진전을 연계시키는 듯 했다. 그러나 이러한 연계는 곧 완화되었다. 6월 9일 미국을 방문한 김대통령은 북한이 국제사회로부터 고립되지 않도록 해야하며 미북간 교류확대 나아가 미북 수교 문제에 대해서 원칙적으로 반대하지 않는다는 입장을 밝혔다.<sup>117)</sup> 또한 제네바 협정의 정신에 입각 미국이 대북제재를 완화하는 것이 바람직하다고 말했다. 동시에 김 대통령은 이과정에서 한미공조의 긴밀화와 남북관계의 남북당사자 주도 분위기 조성을 언급했다.

김대중 정부의 정경분리 정책은 가시적 성과를 가져다 주었다.<sup>118)</sup> 3월 18일 민간차원 대북지원 활성화 조치가 발표되었다. 정경분리원칙에 입각하여 1998년 4월 30일에는 「남북경협 활성화 조치」가 취해져 대북 투자규모가 완전히 폐지되었다. 6월 16일에는 정주영 주 현대 명예회장 일행이 소 500마리와 함께 관문점을 경유하여 북한을 방문하여 23일 귀환했다. 같은 해 가을 금강산 관광이 가능해졌다. 남북경제협력 사업자 승인건수가 크게 늘어났다. 또한 현대의 금강산관광사업이 시작되었다. 국제육수수재단 등 민간단체의 활동도 활성화되었다. 사회문화교류, 특히 종교, 문화·예술 분야의 교류가 전년도에 비해 크게 증가하였다.<sup>119)</sup> 그러나 1998년 남북한 교역과 경제협력 관계는 남한의 경제위기

116) 통일부, 「남북대화 연표」, (통일부, 1998), p. 47.

117) 통일부, 위의 책, p. 176.

118) 이에 관해 「통일환경과 남북한 관계: 1998-1999」, (민족통일연구원, 1998), pp. 75~94.

119) 임동원 통일부 장관에 따르면, 1998년 한해동안 3,300명이 북한을 방문했는데, 이 숫자는 지난 9년 동안 방북인 총수 2,400명보다 많은 숫자이다. 「제204회 국회통일외교 통상위원회 회의록 제1호」, (1999.6.17), p. 0017.

가 주원인이 되어 양적으로 상당부분 축소되었다.

김대중 정부의 초기정책 기조는 준수되었지만, 정책시행상의 좌절과 시련을 겪으면서 약간의 수정이 가해졌다. 이산가족 상봉은 김대중 정부가 대북관계에서 최우선의 노력을 기울일 것을 천명한 분야였다. 1998년 4월 11-17일 중국 북경에서 3년 9개월만에 남북당국자회담이 열렸다. 그러나 회담에서 김대중 정부는 비료지원의 대가로 북한이 이산가족 면회소 설치와 남북관계 개선을 연계시키고자 했으나 북한이 이를 거부함으로써 실패했다. 1999년초 김대중 정부는 상호주의 원칙을 ‘비등가성, 비동시성의 원칙에서 탄력적으로 운용할 것임’을 천명하고 ‘비료지원과 이산가족 문제 해결의 병행추진’ 가능성을 시사했다.<sup>120)</sup> 또한 정부는 대북지원에서 국제기구를 통한 북한에 대한 간접 지원보다는 한국정부가 북한에 대해 가급적 직접지원하는 방식으로 전환하고자 했다. 이러한 원칙에서 1999년 6월 추진된 남북당국자회담은 서해교전 사태를 구실로한 북한의 거부로 성사되지 못했다.

대북 3원칙의 하나는 무력도발 불용이었다. 그러나 북한이 이 원칙을 무시하는 상황이 발생함으로써 햇볕정책은 시험에 들게 되었다. 북한의 무력 도발에 따라 김대중 정부는 과거 6개였던 대북정책 추진 기조에 중요한 한가지를 첨가했다. 즉 안보와 협력의 병행 추진 원칙이었다. 햇볕정책은 안보와 상충되는 것이 아니라 안보와 화해를 병행하는 정책이라는 것이다. 가장 나중에 첨가된 이 원칙은 추진 기조 7개 항목 중 가장 앞서서 거명되는 지위를 누리게 되었다.<sup>121)</sup> 최초의 사건은 6월 22일 북한 잠수정 1척이 동해에서 그물에 걸려 예인된 사건이었다.<sup>122)</sup> 정부는 북한 잠수정 침투 사건에도 불구하고 대북햇볕정책의 기조에는 변화가 없다는 점을 강조했다. 북한의 도발에도 불구하고 정경분리원칙을 고수되어 금강산 관광 등 남북경협은 적극 지원되었다. 이러한 원칙

120) 강인덕 장관, 한겨레, 1999.1.8.

121) 통일부, 『대북정책 어떻게 추진되고 있나』 (통일부 통일교육원, 1998), p. 50. 이 작은 홍보 책자는 잠수정 사건이 일어난 이후인 1998년 7월에 발간되었다.

122) 7월 12일에는 무장간첩 변사체 1구가 동해안에서 발견되었고, 12월 18일에는 여수 앞바다에서 침투중이던 북한 잠수정이 격침되었다.

은 1999년 6월에 발생한 서해교전사태 처리 과정에서도 준수되었다.

김대중 정부는 대북포용정책을 위하여 국제적 공조에 힘을 기울였다. 김 대통령은 미, 중, 일, 러 등에 대한 방문외교를 통하여 주변 강대국으로부터 대북 포용정책에 대한 이해와 지지를 받아 내는 데 성공했다. 또한 1999년 4월 23-25일 간 하와이에서는 한미일 간에 “3자조정감독 그룹회의”(TCOG)라는 대북포용정책을 둘러싼 의견 조율기구가 발족했다. 이 회의는 분기별로 개최하기로 합의되었다. 이 첫회의에서는 대북 포용정책에 입각한 ‘포괄적 접근’에 합의했으며, 이후에도 한미일 3국의 포괄적 협상안을 수립 지휘하는 사령탑 역할을 하고 있다.

그러나 공화당이 장악한 미의회는 한국정부와 궤를 같이하고 있던 클린턴 정부의 대북 포용정책에 대해서 반대하고 나섰다. 이러한 반대가 적극적으로 표면화된 계기는 1998년 8월 경부터 적극적으로 제기되기 시작한 금창리 핵의혹시설에 대한 문제와 8월 31일에 있는 북한의 ‘인공위성 발사 실패’였다. 김대중 정부는 금창리 지하시설이 핵과 연결되어 있다는 증거가 없다는 입장 또는 실제 핵무기를 건설하려고 하더라도 4-5년이 걸리므로 시간이 충분하다는 입장을 취했다. 그러나 미국 측은 보다 심각하고 단호한 입장을 취했다. 김대중 정부는 북한이 발사한 것이 미사일이든 인공위성이든 지역안보를 위협한 것이므로 한미일 3국 공조를 통해 다룬다는 입장을 밝혔다.

1998년 후반부터 북한의 금창리 핵의혹 시설 및 미사일 문제를 둘러싸고 한반도를 둘러싼 긴장은 높아 갔다. 10월 8일 미국의 외교 위원회는 북한의 탄도체 발사와 영변 부근 지하 핵관련 개발 사업 등이 한반도에 새로운 위기를 조성하고 있으므로 클린턴 정부는 대북정책을 전면 재검토해야 한다는 의견을 내놓았다. 11월 들어 한국과 미국 정부는 북한 지하 시설 용도와 성격을 규명할 필요성이 있음을 밝히면서 북한에 지하시설 사찰 허용을 촉구했다. 미국과 북한 사이에 격한 성명전이 오갔다. 11월 12일 로버트 매닝 이 외교협회 연구원은 북한 지하 핵의혹이 해소 안되면 한반도에 99년 봄에 위기가 도래할 것이라 예견했다. 11월 13일 윌리엄 페리 전 국방장관이 북한 정책조정관으로 임명되었다.

1999년초 한반도를 둘러싼 군사적 위기가 고조되는 가운데, 김대중 정부는 이러한 위기를 초래하는 당면 현안들의 근본 원인을 제거하기 위한 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 장기-포괄적 접근’ 구상을 최초로 천명했다. 김 대통령은 “북한의 금창리 지하의혹시설이나 미사일 등 당면 현안들도 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결해야 한다”<sup>123)</sup>는 의견을 밝혔다. 나아가 김대중 정부는 “북한이 미사일 등 대량살상무기를 계속 개발하려는 것은 미국과의 관계 개선을 통해 미국으로부터 안전을 보장받고 6.25이래 계속되어 온 경제제재조치를 해체토록 하려는 것”<sup>124)</sup>이며, 이러한 목적이 달성되지 않는한 북한이 대량살상무기 개발을 포기하기 어려울 것이라고 보았다. 이 문제가 해결되기 위해서는 한반도의 냉전구조가 해체되어야 한다는 것이다. 김대중 정부는 ‘현재의 냉전구조를 해체하기위한 5가지 근본 방안’을 제시했다.<sup>125)</sup> 첫째, 남북의 불신 대결 관계를 화해와 협력 관계로 바꾸는 것, 둘째, 둘째, 미국과 일본의 북한과의 관계 정상화, 셋째, 북한이 안심하고 변화와 개방을 추진할 수 있는 여건과 환경 조성, 넷째, 한반도에서 대량 살상무기 제거, 다섯째, 정전협정체제를 평화체제로 바꾸어 ‘사실상의 통일상황을 실현시키는 것’ 등을 제시했다. 이와 같은 맥락에서 김대중 정부는 미-북 관계 개선이 없는 남북관계 개선은 없으며, 미북관계 정상화가 남북문제를 해결하는 가장 근본적인 방안임을 강조했다.<sup>126)</sup>

김대중 정부는 따로 통일방안을 발표하지 않았으나, 이러한 김대통령이 쓴 ‘3단계 통일방안’에 따라 남북 연합의 실현을 목표로 하고 있다. 김대중 정부의 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 장기-포괄적 접근’ 구상은 궁극적으로 남북연합을 실현하여 ‘사실상의 통일 달성’을 하고자하는 모색이다.<sup>127)</sup> 여기서 사실상의 통일이란, “남북한이 각자의 아이덴티니를 그대로 유지하면서 서로 오고 가고 돕고 나누는 상황을 의미하는

123) 조선일보, 1999.1.4.

124) 임동원 외안 수석의 경실련 강연, 조선일보, 1999.2.11.

125) 임동원 외안 수석의 경실련 초청 강연, 조선일보, 1999.2.11.

126) 같은 곳.

127) 임동원, 조선일보, 1999.3.11.

것으로 이는 법적으로는 통일이 도지 않았다고 하더라도, 사실상 통일 된 것과 비슷한 상황”<sup>128)</sup>을 말하고 있었다. 남북 연합의 제도화를 통해 화해와 협력의 달성을 추진하며, 법적인 통일 보다 사실상의 통일을 이루는 것이 정부의 목표라는 것이다.

김대중 정부는 핵과 미사일 문제에 주요한 관심을 가지고 있는 미국과 일본에게 특히 당시 미국의 대북정책을 재검토하고 있던 페리 대북정책조정관에게 한국정부의 냉전구조 해체 구상을 설득하기 위해서 노력했다. 이러한 가운데 4월 27일 미국과 북한은 금창리 지하시설에 대한 현장접근 문제를 최종 타결했다. 북한이 5월중 1차 현장조사와 추가 접근을 허용하는 대가로 미국은 북한에 대해 정치 경제 관계를 개선하고 1999년중 60만톤의 식량원조를 약속했다. 페리 미 대북정책 조정관은 5월 25-29일간 평양을 방문했다. 페리는 이 방문에서 북한이 단기적으로 미사일 추가 발사를 포기해야하며, 궁극적으로는 미사일 수출.개발을 금지해야 한.미.일 3국이 경제제재 완화, 북.미, 북.일수교 등 정치.경제적 혜택을 줄 수 있다고 설명한 것으로 전해졌다.<sup>129)</sup> 이는 한국정부의 포괄적 타결안에 부합하는 제안이었다. 이어서 1999년 9월 7-12일간 북미간 베를린 회담에서 미국과 북한은 미국이 적성국교역법(Trade With Enemy Act)에 따른 대부분의 대북(대북) 경제제재를 해제, 포괄적인 대북 투자-교역을 허용해 주기로 하고, 북한은 이에 상응, 추가적 장거리 미사일 발사 실험을 하지않는다는 데 합의했다. 이어서 9월 15일 페리는 자신의 대북정책 권고보고서를 미의회에 공개했다. 이날 공개된 페리보고서는 북한의 핵과 미사일, 생화학무기 등 대량살상무기(WMD) 개발중단을 통해 한반도의 평화와 안정을 확보하고 남북간의 평화공존 체제를 확고히 한다는 구상을 담고 있었다. 보고서는 ▲단기적으로 북한의 미사일 발사자제와 미국의 일부 대북 경제제재 해제 ▲중.장기적으로 북한의 핵 및 미사일 개발계획 중단보장 확보 ▲한국.일본은 물론 북한

128) 임동원, 평화와 화해 협력을 위한 대북정책과 남북협안에 대한 입장, (통일부, 1999), p. 17.

129) 조선일보, 1999.5.30.

의 협조 아래 한반도 냉전종식 등 3단계 목표를 제시했다.

## 나. 대북포용정책과 국내정치

김대중 정부가 최초로 출범했을 때, 많은 사람들은 한국의 국내정치의 안정성 여부에 대해서 우려했다. 김대중 정부는 정치적으로 약체였고,<sup>130)</sup> 또한 물려받은 경제위기 극복 과정에서 상당한 사회경제적 불안이 예견될 수밖에 없었다. 그런데 취약한 김대중 정부가 표방했던 대북햇볕정책 또는 포용정책은 김영삼 정부 시절의 정책에 비하여 훨씬 온건한 것이었다. 따라서 이러한 온건 정책에 대하여 연합 여당 내부 보수적인 자민련의 반발과 함께 김영삼 정부시절 정부정책에 상당한 영향력을 끼쳤던 보수적인 언론 및 관료 집단의 비판, 그리고 야당의 강력한 반대가 예상될 수밖에 없었다. 따라서 김대중 정부 대북정책의 국내적 기반에 대해 많은 회의가 있었으나,<sup>131)</sup> 김대중 정부는 대북정책에서의 일관성을 지킬 수 있었을 뿐아니라, 점차로 초기의 개념을 확대 적용해 나가는 모습을 보여 주었다.

1998년 초 출범한 김대중 정부가 당면했던 과제는 무엇보다도 IMF 경제위기의 극복이었다. 경제위기는 경제침체와 대규모 실업 및 구조조정 등 상당한 사회경제적 불안정 가능성을 함축하고 있었다. 김대중 정부는 이러한 국내정치 과제 해결을 위해서 무엇보다도 안정적인 안보 환경을 필요로 했다. 경제위기의 극복과정은 불가피 한국경제의 대외개방을 가속화하는 것을 의미했으며, 이는 한국경제가 그 어느 때 보다도 해외자본의 유출입에 의존하는 것을 뜻했다. 따라서 한국경제의 안정적 존속과 성장을 위해서는 무엇보다도 한반도의 긴장고조 방지가 필요했다. 1999년에도 이러한 인식은 계속되어 김대통령은 “금년은 우리의 재

130) 연합 여당 측은 국회에서 다수를 차지하고 있지 못했다. 전체 299석 중에서 국민회의와 자민련 의석수의 합은 120석이었고, 야당인 한나라당은 165석이였다.

131) 대표적으로 Rinn-Sup Shinn, "South Korea: 'Sunshine Policy' And Its Political Context," CRS Report for Congress, updated May 27, 1999.

도약과 번영을 보장하는 데 매우 중요한 해이기 때문에 한반도에 불필요한 긴장이 조성되거나 위기 상황이 발생하는 것을 방지해야 한다”<sup>132)</sup>는 입장에서 모든 현안을 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결하기 위해서 노력했다.

김대중 정부 들어서면서 대북·통일 관련 원외 세력이 크게 약화된 가운데, 유관 정당 및 사회단체들은 1998년 9월 3일 민족화해협력범국민협의회로 통합되었다. 이 단체는 발족 당시 대북·통일관련 171개의 거의 모든 사회단체들을 망라하고 있었다.<sup>133)</sup> 이 단체의 목표중의 하나는 과거 자유총연맹 등 친여 보수 단체와 보다 ‘진보’적 단체 사이에 남남 대화의 제도적 틀을 만들어 주는 것이었다.<sup>134)</sup> 이 단체는 1998년 7월 2일 정부가 “북한이 제의한 통일축전 참가를 위해 우리측 정당과 사회단체들이 준비위를 구성하도록 행정적으로 지원하되 그 활동에 대해서는 관여하지 않겠다”<sup>135)</sup>는 것을 밝힌 것을 계기로 구성되기 시작했다. 한총련과 범민련등 한국정부가 불법으로 규정한 단체들은 민화협에 참가하지 못했고 이 때문에 북측과의 8.15 공동 축전은 1998년과 1999년 성사되지 못했다. 한총련과 범민련 그리고 북한은 독자적으로 연례 범민족 대회를 개최했다. 과거 친북적으로 인식되던 재야 통일운동계와 학생운동 안에서 ‘북한민주화론’이 공식 제기되었다.<sup>136)</sup>

그러나 야당과 보수적 언론 등 우측으로부터의 김대중 정부의 대북·통일 정책에 대한 비판은 끊임없이 제기되었다. 이러한 비판은 1998년 6월의 잠수정 사건과 무장간첩 시체 발견, 북한 금창리 핵의혹 시설, 미사일 문제 등이 제기될 때 마다 가열되는 양상을 보였다. 특히 1999년 5-6월 들어서 김대중 정부의 대북정책에 대한 비판이 높아 졌다. 이 시기에는 ‘옷로비’ 사건 등 대내적으로 위기에 몰려 있던 김대중 정부가 남북간 북경 당국자 회담을 앞두고 “장관급 회담을 개최하는 것도 가능

132) 조선일보, 1999.1.4.

133) 민화협에 대해서 <http://www.kcrc.or.kr/> 참조.

134) 서영훈, “축사,” 민족화해범국민협의회, 『민화협 1년』, (민족화해범국민협의회, 1999).

135) 통일부, 『남북대화연표 연표 1998』, (통일부, 1998), p. 216.

136) 동아일보, 1999.8.12; 한겨레, 1999.9.7.

하다.” 이 회답에서 “이산가족 재회도 추진한다”는 등 분위기를 고조시켰다.<sup>137)</sup> 이러한 가운데 서해교전과 금강산 관광객 억류사건, 그리고 북경차관급 회담 실패 등의 사건이 발생하였다. 서해 교전과 연이은 북한의 북방한계선 무시발언 및 새로운 획정 요구, 대포동 2호 발사 준비진행동태 등은 북한이 김대중 정부의 포용정책과 페리의 대북권고안에 대한 거부를 시사하는 것으로 보여졌다.

가장 중요하게 제기된 문제는 김대중 정부의 대북 포용 정책이 북한의 변화가능성을 너무 낙관하고 있으며, 포용정책이 안보문제를 소홀히 다루고 있다는 것이다. 즉, “대북관이 지나친 낙관론에 기초하고 있다. 북한이 변화를 추구하지 않을 경우도 가상해서 대처해야 한다. 북한은 체제붕괴 위험성 때문에 변할수 없으며 변하지 않을 것이다. 당근과 채찍을 동시에 써가면서 견제와 협조를 섞어가면서 적절히 구사하는 정책이 훨씬 더 효과적이다. 햇볕정책 때문에 북이 우리에게 무리한 양보를 강요하고 있고, 우리나라는 철저히 농락당하고 있다. 현정부가 주장하는 대북정책 일관성의 논리는 일방적 시혜와 양보만을 의미하기 때문에 남북간의 주도권을 북에 넘겨 줄 것이다”는 등이다.<sup>138)</sup>

이러한 뜻에서 한나라 당의 이회창 총재는 1999년 9월 15일 균형을 결여한 “햇볕정책은 이미 실패했고, 앞으로는 조건부 포용정책을 사용해야 한다”고 주장했다. 즉 “한반도의 평화유지를 최우선으로 하면서 맹목적인 지원 대신 북한의 정책과 태도 변화를 위해 경제원조를 지렛대로 활용해야 한다”며 “보상과 벌, 장기목표와 단기목표, 조건과 무조건 사이의 균형적 접근방법이 필요하다”는 것이었다.<sup>139)</sup>

야당의 비판 중에서 격렬했던 것은 금강산 관광사업 및 국가보안법 개정 문제였다. 금강산관광사업이 시작되기 직전인 1998년 9월 김용갑 의원이 주도하여 여야 국회의원 125명이 ‘금강산 관광중단을 촉구하는

137) 동아일보, 1999.6.1.

138) 국회사무처, 『제204회 국회 통일외교통상위원회 회의록 제1호』(1999.6.17)에 나타난 야당의원(이세기, 김덕룡, 오세웅, 김수환, 이신범, 김명운) 발언 종합. 특히 가장 논리적인 김덕룡의원의 발언 중심.

139) 조선일보, 1999.9.16.

국회의원들의 모임'을 결성 '금강산 관광중단 촉구 건의서'를 김종필 총리에게 전달했다. 그 건의서는 1) 금강산 관광구역내 이산가족 만남의 장소 개설 2) 잠수정 및 무장간첩 침투에 대한 북한의 사과 3) 금강산 관광수입의 군사비 전용 차단 4) 입산료 인하 5) 관광객 신변안전 보장을 위한 당국자간 협의등 5개항의 조건이 충족되기 전까지는 금강산 관광을 중단할 것을 촉구했다<sup>140)</sup>

국가보안법 개정에 대한 문제는 1999년 8월 15일 경축사에서 김대통령이 국가보안법 개정 필요성을 밝힌 이후 가열되었다. 김 대통령은 남북관계의 변화된 현실을 개정 필요성의 이유로 지적했다. 즉, 남북한 총리가 서명한 남북기본합의서가 작성돼 발효됐고, 남북교류협력에 관한 법이 국회를 통과해 시행되고 있으며, 남북한간 국력 격차도 과거 보안법 제정 당시와는 비교가 안될 정도로 우리가 우세한 만큼 이런 변화된 현실에 맞도록 개정하는 것이 정당하다는 논지였다.<sup>141)</sup> 한겨레 신문은 “과거 보안법이 정부를 비판하거나 사회경제적 문제를 해결하려는 주장과 활동, 나아가서는 민주·통일운동을 탄압하는 데 주로 악용됐다는 점”<sup>142)</sup> 또한 “정치적 행동을 비롯해 학문·예술·사상과 양심의 자유를 제한한” 것<sup>143)</sup>을 국가보안법 개정의 필요성으로 지적하고 있다. 한나라당 등 개정반대파는 다음과 같은 이유를 들어서 국가보안법 개정에 반대의견을 표명했다. 우선, 시의적절하지 않다는 것이다. 북한의 적화통일 전략이 변하지 않는 한, 그 대항수단에 손질을 가해서는 안되며 자칫 국가안보를 크게 해칠 수 있다는 논리다. 둘째, 북한의 형법문제와 연계시키는 등 상호주의를 적용해야 한다는 것이다. 셋째, 인권보호 차원에서 이 법의 오·남용을 하지 않도록 법 적용을 엄격하게 제한하면 된다는 것이다. 네째, 보안법이 ‘발전의 걸림돌’이나 악역 노릇을 하고 있지 않다는 것이다.<sup>144)</sup>

140) 조선일보, 1998.9.25.

141) 한겨레, 1999.8.20.

142) 한겨레, 1999.8.22.

143) 한겨레, 1999.3.25.

144) 한겨레, 1999.8.22.

언론의 대북·통일정책에 대한 태도에와 관련해서 보면, 다른 정책 분야와는 달리 통일안보정책에 대해서는 그 특수성을 인정하고 정부입장을 지지해온 과거의 관행이 소멸되었다. 이는 1993년 이후 민간출신 대통령 취임이후 시작되었던 것이지만 김대중 정부에 와서 특히 현저해졌다.<sup>145)</sup> 대북정책에 대한 언론의 성향은 다음과 같이 나타났다. 전향적 정책지지: 한겨레, 대한매일, 한국일보. 중간지지: 중앙일보, 문화일보, 중간비판: 동아일보, 경향신문, 보수적 정책비판: 조선일보, 세계일보, 국민일보.<sup>146)</sup>

이중 가장 보수적인 조선일보는 김대중 정부의 대북정책을 일관성있게 비판했다. 조선일보는 북한의 변화는 불가능한데도 북한변화가능성에 위에 서있는 "대북포용정책은 잘못된 관점 위에 설정된 허상"<sup>147)</sup>이라는 비판적 논지를 펴고 있다. 조선일보는 "북한에 필요한 것은 그 존립을 위해서도 남쪽과의 투철한 『혁명적-이념적 적대관계』이지 그 수정이나 이완이 아니기"<sup>148)</sup> 때문에 북한은 변할 수 없다고 주장했다. 따라서 김대중 정부는 "한반도 불행의 근원은 냉전구조에 있고, 그 냉전구조가 풀리지 않는 이유는 북한의 잘못 뿐만 아니라 우리의 그간의 대북정책 탓도 있기 때문에, 우리가 일방적인 『햇볕』을 꾸준히 펴나가기만 하면 북한도 결국은 개혁 개방 쪽으로 나와줄 것이라는 기대"는 잘못되었다는 것이다. 또한 "북은 한반도문제 해결에 있어 우리의 존재를 깡그리 무시하고 있"기<sup>149)</sup> 때문에, 우리가 "화해와 협력에 기초한 햇볕정책을 일관되게 추진하면 북한이 우리의 선의를 이해하고 변화할 것"이라는 정부의 입장은 "잘못된 생각"이라는 것이다. 이와 관련 조선일보는 "미-북관계가 개선될수록 북한의 통미 봉남 책동은 더욱

145) 김재홍, "김대중정부의 통일안보정책과 언론의 논조," 한국언론재단·한국국제정치학회 공동주최 세미나, 『언론의 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색』, 1999년 8월 27일, p. 2.

146) 김재홍, "김대중정부의 통일안보정책과 언론의 논조," p. 24.

147) 조선일보, 1999.9.27.

148) 조선일보, 1999.6.16.

149) 조선일보, 1999.9.27.

강화된다고 봐야 한다”<sup>150)</sup>고 주장했다.

조선일보는 정부의 대북 교류 협력 사업의 목표가 뚜렷하지 않다고 비판했다. 조선일보는 “금강산 관광대금이 “무기구입이나 개발에 사용되는 것이 아닌가”<sup>151)</sup>하는 의혹을 제기하면서, 민간교류협력이 북한주민에게 실질적 도움은 주지 못하고 “김정일 권력기반 강화를 용인”했다고 주장했다.<sup>152)</sup> 민간 경험에 “실질적으로 북한주민에게 도움”을 줄려면, 예컨대 “금강산 관광 대가를 현금 아닌 식량이나 전자제품 등 현물로 주는 방향으로 합의가 되었어야 했다”는 것이다. 이밖에도 조선일보는 중국 내 탈북자 인권 문제를 집중 거론하면서, 정부가 이 문제에 소극적 태도를 비추고 있다고 비판했다.<sup>153)</sup>

조선일보는 이러한 입장에서 동해안 잠수정 사건, 서해교전사태, 금강산관광객 억류 사건 등 남북한 긴장유발사건, 그리고 금강산관광사업 등 남북한 교류사업에 대한 정부의 입장과 정책에 대해서 부정적이고 비판적 입장을 취했다. 또한 금창리 핵의혹 시설문제, 북한미사일 발사문제 등 한반도에 긴장을 유발했던 사안에 대해서 김대중 정부의 신중한 접근법을 비판하면서 북한의 변화 불가능성을 강조했다.

## 2. 정상회담과 국내 정치 쟁점

대북포용정책 및 남북관계를 둘러싼 국내정치적 대결 구도와 논쟁은 2000년에도 크게 변화하지 않았다. 구래의 대결은 두 가지 사건을 매개로 하여 부분적으로 격화되는 한편, 새로운 국면에 접어들었다.

그 두 계기란 4월 13일에 치러졌던 16대 총선거와 6월 13-15일간의 남북정상회담이었다. 2000년 전반기 대북정책을 둘러싼 국내정치적 대결은 총선거를 둘러싼 주도권 다툼과 연계되어 첨예화되었다. 남북정상

150) 조선일보, 1999.9.14.

151) 조선일보, 1999.8.9; 8.11.

152) 조선일보, 1999.10.22.

153) 조선일보, 1999.10.8.

회담의 개최는 두가지 측면에서 국내정치 상황에 영향을 끼치게 되었다. 먼저 정상회담은 남북관계에 새로운 시대를 열면서 당국간 접촉을 비롯하여 남북간에 다면적 접촉이 지속적으로 전개되면서 다른 국내정치 쟁점들을 압도할 수 있는 가능성을 제시했다. 다음으로, 정상회담과 관련한 일련의 상황 전개는 남한 사회에 상당한 사회심리적 충격을 주면서, 남측 사회가 새로운 남북관계의 전개에 적응해야 하는 과제를 제기했다. 이러한 일련의 과정의 주요한 행위자는 여당과 야당이었으며, 정상회담 이후에는 사회심리학적 차원에서는 한국 사회 전체, 그리고 각 사안별 이익 단체가 행위자들로 등장했다.

2000년 초부터 김대통령과 집권 여당 지도부는 남북정상회담 추진 의지를 표명하는 발언을 여러 차례 반복했으며, 이는 보수적 언론과 야당의 논란의 대상이 되었다. 4.13 총선이 박두해 있었기 때문에 이러한 발언들은 집권당의 선거 승리 전술과 연계되었거나, 그와 결부되어서 해석되었다. 2000년 1월 20일 새천년민주당 창당 대회에서 김대중 총재는 “총선에서 국민이 민주당에 힘을 준다면 남북 정상회담을 열어 남북한 공존공영의 상호협력 문제를 논의할 것을 제의하겠다”고 말했다. 2월 9일 김대중 대통령은 일본의 한 언론과의 기자회견에서 “김정일은 지도자로서의 판단력과 식견을 상당히 갖추고 있는 것으로 알고 있다”고 언급했다.<sup>154)</sup> 3월 9일에는 베를린 선언이 발표되었다. 3월 31일 김대통령은 “선거 뒤에는 중동 특수와 비교할 수 없을 정도의 대규모 북한 특수가 있을 것”이라고 언급했다. 4월 6일 민주당의 서영훈 당대표는 “남북 정상회담은 여러 다양한 채널을 통해 상당한 진전이 있는 것으로 알고 있다”고 언급했다. 이러한 일련의 사태 진전에 대해서 야당인 한나라당은 전통적 논조를 통해서 비판적 자세를 보였다. 이회창 총재는

154) 야당과 자민련은 신중하지 못한 발언이라고 일제히 비난하고 나섰다. 자민련 이양희(李良熙)대변인은 “김총비서를 극찬한 것은 아무리 외교적 발언이라 하더라도 과도한 평가”라고 말했고 한나라당 이사철(李思哲)대변인도 “핵과 미사일 개발로 세계의 평화를 위협하고 있는 인물을 식견이 있다고 평가한 것은 이해할 수 없다”고 비난했다. 동아일보, 2.10; 같은 논조로서 김영희, “DJ의 김정일평”, 중앙일보, 2.15; 동아일보 사설, “김 대통령의 말”, 2.11.

김대중 대통령이 김정일의 환심을 사서 정상회담을 성사시키는 데 급급하고 있으며, 베를린 선언은 핵과 미사일을 개발하고 있는 북한에 대해 일방적 지원을 약속함으로써, 대북 상호주의를 포기했다고 비판했다. ‘북한 특수’ 발언에 대해서는 “선거용 거짓말이거나 아니면 ‘대규모 대북지원’에 다름 아니다”며 해명을 요구했다.

특히 선거 사흘 전인 4월 10일 공표된 남북정상회담 개최를 둘러싸고 찬반 양론이 팽팽하게 제기되었다. 한나라당의 이회창 총재는 “이는 김대중 정권에 의해 치밀하게 기획된 음험하고 졸렬한 선거 전략”이라면서 정상회담을 서둘러 발표하기 위해” 그 대가로서 김 대통령이 “국가보안법 폐지, 좌경 용공 세력의 활동 자유 보장, 주한 미군 철수” 등의 문제와 관련하여 “용공적 타협을 했을” 가능성과 북한에 거액의 투자와 지원을 약속했을 가능성을 제기했다.<sup>155)</sup> 이러한 ‘북풍’ 시비에 대하여, 정부와 여당을 옹호하는 입장에 선 사람들은 “과거 정권에서 선거 때마다 터졌던 ‘북풍’이 한반도의 긴장을 조성하는 것이었던 데 비해 이번 ‘북한 변수’는 기본적으로 긴장완화의 성격이기 때문에 선거 영향력을 과거 북풍과 동일한 기준으로 비교할 수 없다”는 논리를 폈다.<sup>156)</sup> 또한 “지역주의 선동이 판을 치는 선거에 비하면 여권의 대북정책에 대한 찬반 여부가 정당의 득표율에 영향을 크게 주는 선거가 얼마나 아름다운가”는 것이다.<sup>157)</sup> 또한 “북한 정부는 정상회담을 희망하는 남한 정부에 응답하고, 총선을 앞두고 집권 새천년 민주당이 간발의 승리를 거두는데 도움을 줌으로써 건설적 태도로 남한 선거 결과에 영향을 끼치려는 선택을 했다”<sup>158)</sup>는 것이다.

선거를 사흘 앞둔 시점에서의 남북정상회담 개최 발표는 여당에게 유리하게 만든 작용하지 않았다.<sup>159)</sup> 선거 후 여야는 정상회담에 대한

155) 조선일보, 2000.4.11.

156) 한겨레, 4.10; 4.11.

157) 한겨레, 2000.4.11.

158) 만수로프, “북, 햇볕정책 손잡은 까닭,” 한겨레, 2000.4.11.

159) 애초에는 정상회담 성사 발표가 민주당에 매우 유리하게 작용할 것으로 예견되었다. 한겨레, 2000.4.12.; 그러나 그 실제 효과는 정반대였다. 남북정상회담

공동입장을 마련하기 위해 노력했다. 그 결과로 4월 24일 여야 영수회담에서 “여야는 남북정상회담이 실현되게 된 것을 다 같이 환영한다”고 천명하면서, 정상회담의 방식과 추구 목표에 관한 합의사항이 채택되었는데, 그후 야당은 김대중 정부가 그 합의 사항에 대해 충실성을 보이지 않는다고 지속적으로 비판했다. 그 합의 사항을 보면, 첫째, 남북정상회담은 한반도 평화와 화해협력에 실질적으로 기여할 수 있는 회담이 되어야 한다. 둘째, 이를 위해서 남북회담에서는 국가안보와 대한민국의 정체성을 확실히 지키며 경제협력 등에 있어서 상호주의의 원칙을 지키고 국회의 동의를 요하는 국민의 부담은 국회의 동의를 받도록 한다. 셋째, 남북회담이 범국민적 초당적 지지 속에 이루어지도록 양당은 적극 노력한다”는 것이었다.<sup>160)</sup>

원칙적 환영 자세를 표했지만, 한나라당은 정상회담 과정과 결과에 대해 매우 비판적 태도를 유지했다. 정상회담을 전후, 이회창 총재는 김대중 정부는 여야 영수회담의 합의 사항 3가지 중 그 어느 하나도 충실히 지켜내지 못했다고 거듭 비판했다.<sup>161)</sup> 정상회담 이전에는 정상회담 합의문 표현 중의 남북정상간의 ‘상봉과 회담’의 분리 해석 가능성 문제가 비판 표적이 되었다. 또 북한측이 그 동안 정상회담의 전제로 내걸었던 조건에 대해 어떤 ‘밀약’이 없었느냐는 의혹을 끊임없이 제기했다. 정상회담에 각 당 대표를 참여시키는 문제에 대해서도 한나라당은 그것이 북한의 ‘사회정치단체 연석회의’ 전술에 말려들어 가는 것이라고 거부 의사를 표명했다.

---

발표가 야당 지지자들의 여당 견제심리를 더욱 자극해 투표에 적극 참여하게 한 반면, 전통적인 민주당 지지자들은 방심하게 한 효과가 있었다. 한겨레, 2000.4.14

160) 조선일보, 2000.4.24.

161) 이회창, “남북정상회담 결과에 대한 한나라당의 기본입장,” 2000년 6월 9일; 6월 19일; 이회창, “213대 국회 정당대표 연설,” 2000.7.6.

### 3. 정상회담 이후 국내정치 대결

남북정상회담은 한국 사회 내에서의 정부의 대북 통일정책과 김대중 대통령의 국정 수행 능력에 대한 평가, 그리고 대북·통일문제에 관한 언론의 태도에 큰 영향을 끼쳤다. 정상회담 기간 중 한국의 신문과 방송은 온통 정상회담 뉴스로 뒤덮였으며, 남한 언론 보도에서는 과거와 같은 반공이데올로기에 입각한 대립적이고 냉전적 보도는 찾아보기 힘들었다. 남북공동선언에 관한 각 신문의 평가도 대체로 긍정적이었으며, 정상회담 기간 중 3대 공중파 텔레비전 저녁 뉴스 보도에서도 비판적 보도는 거의 전무했다. 정상회담에 대한 비판적 반응의 주된 출처는 야당인 한나라당이었지만, 한나라당의 견해는 정상회담에 묻혀 많은 지면을 차지하지 못했다.<sup>162)</sup> 남북정상회담을 거치면서 대북포용정책에 대한 지지도는 김대중 정부 이후 최대치인 87.7%를 기록했다.<sup>163)</sup> 또한 남북 정상회담 개최, 연이은 이산가족 상봉은 낮아지고 있던 김 대통령의 지지도를 50%대로 끌어올리는 데 큰 역할을 했다.<sup>164)</sup>

여기서는 정상회담 이후 한국정부의 대북정책, 그를 둘러싼 국내정치적 논란, 그리고 남북관계 개선의 핵심축으로 등장하고 있는 경협과 관련한 한국측의 여론과 행위 능력에 대해서 서술한다.

162) 장호순, “남북화해시대의 언론의 역할,” 한국언론재단 주최 토론회, 『남북화해시대 국가적 과제와 언론의 역할』, 2000.8.22 발표논문, p. 1:6.

163) 지난 98년 국민의 정부 출범 6개월 여론조사에서 대북포용정책에 대한 지지는 55.0%로 지지와 반대가 엇비슷한 형국이었고 올 2월 김대중정부 국정 2년 평가 여론조사때에는 45.7%까지 떨어지는 위기를 맞기도 했으나 6개월만에 지지를 87.7%라는 최고치를 기록하게 된 것이다. 남북관계의 변화에 따라 햇볕정책에 대한 지지도도 함께 움직이는 추세를 보이고 있다. 문화일보, 2000.8.25.

164) 집권 초기에 70%를 상회했던 김대중 대통령의 지지도는 1999년 초 검찰의 항명파동과 교원 정년 단축, 국민연금 등을 둘러싼 당정간의 혼선 등으로 계속 하강 곡선을 그렸다. 그리고 99년 5월 개각에서의 김태정 법무·손숙 환경장관의 발탁에 따른 반발 여론과 곧 이어 터진 ‘웃 로비 파동’ 이후 김 대통령의 지지도는 40%대로 떨어졌는데, 이번에 다시 50% 이상으로 올라섰다. 조선일보, 2000.8.24.

## 가. 정부의 대북정책

한국정부의 대북·통일정책에 관한 목표와 추진 방향 그리고 북한 정세 인식은 김대중 대통령의 여러 관련 언급들에 가장 잘 나타나있다. 그러나 한국정부의 이러한 인식은 야당과 보수층에 의해 공유되고 있지 않으며, 이와 더불어 대북 경제적 지원 및 협력과 관련한 방식과 능력에 관하여 국내정치적 논란이 지속되고 있다.

### 〈대북정책 목표와 추진 방향〉

김대중 대통령은 정상회담 이후 대북정책의 목적으로서 평화 공존과 평화 (경제 및 문화) 교류를 제시하면서, 이 과정은 상당히 오랜 시간을 거칠 것이며, 그 후에 여건이 되면 통일이 될 것으로 설정하고 있다. 이러한 목표 달성을 위해 그는 남북한이 군사, 경제, 사회·문화의 3개 위원회를 구성할 것을 제안하고 있다.<sup>165)</sup>

평화공존과 평화 교류와 관련해서 더 시급한 것은 평화공존으로서, 현재의 긴장 상태를 제거하고 항구적인 평화 상황을 조성하여 냉전을 종식시켜내야 한다. 김대중 대통령에 따르면, 북한이 전쟁도발 의지를 완전히 포기했다고 말할 수는 없으며, 평화공존을 위해서는 남북간의 긴장완화와 4자회담을 통한 평화협정 체결이 필요하다. 즉, 남북간 군사 직통 전화 개설, 국방장관 회담, 군사위원회 등을 개설, 한반도 긴장완화를 위한 방안을 논의해야 하며, 4자회담을 통해 휴전협정을 평화협정으로 바꾸어야 한다. 평화협정 당사자는 남북한이 되고 미국과 중국이 이를 지지하는 방식이어야 한다.

평화 교류와 관련하여, 김대중 대통령의 주요한 관심은 남북 경제 협력이다. 경제협을 위한 당면 목표는 실무자 협의를 통해, 투자보장, 이중

165) 김대중, “고위공직자 특별연찬 특강 말씀(2000.9.2)” ; “한반도 문제 전문가 초청, 만찬 (2000.9.7)” ; “Korea Society 만찬 연설문 (2000.9.8)” 및 기타 청와대 홈페이지 자료실 자료 종합.

과세방지, 청산계정에 대한 안들을 북측과 합의하는 것이며, 경의선 철도를 복원하는 것이다. 나아가 그는 남북 경협을 3단계로 예상하고 있다.<sup>166)</sup> 즉, 1단계는 남한만을 시장으로 하던 경제권이 한반도 전체가 경제권으로 확대된다. 물론 여기에는 북도 경제적으로 이득을 보고 발전하는 그런 공생 원리하에 확대돼야 한다. 둘째는 한반도 전체에 확대되면 러·중 포함 4대국과 직접 바다, 육지, 하늘을 통해 연결된다. 문자 그대로 4대국 사이의 중심 역할을 하는 경제권을 만들 수 있다. 또 한 단계 나가면 명년 가을 완공되는 경의선 철도가 남북 연결해 우리가 신의주와 만주 통해 러시아와 유럽, 파리, 런던까지 가는 철의 실크로드가 연결된다.

#### 〈북한 정세 인식〉

김대중 대통령이 볼 때, 현재 “북한의 최고 이익은 안전보장과 경제 재건”<sup>167)</sup>이다. 북한이 남북정상회담에 응하게 된 이유는,<sup>168)</sup> 햇볕정책에 대한 신뢰, 통미봉남 정책의 실패와 미국 등의 한국과의 대화 권유 등과 함께 가장 결정적인 것은 북한의 극심한 경제난을 타결하기 위해서이다. 즉, “정치적으로는 김정일 위원장이 김일성 주석을 승계하여 안정을 이루었으나 경제적으로는 성공하지 못해 국민 의식주를 해결하지 못하는 급박한 상황이 됐다. 세계 모든 나라들이 남한과 대화하지 않으면 북한에 투자할 수 없다고 하니, 미·일 등의 경제지원을 얻기 위해서도 남북 대화를 시작하지 않을 수 없었다”<sup>169)</sup>는 것이다.

김 대통령이 볼 때, 북한에서 김정일 위원장의 통치력은 확고하며, 개혁과 개방에의 확고한 의지를 가지고 있다. 즉, 김정일 위원장은 북한 정권과 군을 실질적으로 장악하고 있으며, 모든 결정권은 김위원장 혼

166) 김대중, “고위공직자 특별연찬 특강 말씀(2000.9.2),” 청와대 홈페이지 자료실.

167) 김대중, “한반도 문제 전문가 초청, 만찬 (2000.9.7),” 청와대 홈페이지 자료실.

168) 김대중, *ibid.*; “Korea Society 만찬 연설문 (2000.9.8),” 청와대 홈페이지 자료실.

169) 김대중, “한반도 문제 전문가 초청, 만찬 (2000.9.7),” 청와대 홈페이지 자료실.

자 쥐고 있다.<sup>170)</sup> 김 위원장은 대외관계에 있어 남북한 정상회담을 계기로 국제사회와 관계를 개선하고자 노력하고 있으며, 경제적 어려움을 극복하는 차원에서 개혁뿐 만 아니라 외국인 투자를 유치하는 데 적극적인 뜻을 가지고 있다.<sup>171)</sup> 또한 김 대통령은, 김정일은 대화가 되는 사람이고, 상식이 통하는 사람이었으며, 북한 지도자 가운데 밖을 가장 잘 알고 있는 개방적인 성격의 인물이며, 가장 개혁을 하려는 사람임에 틀림없다고 판단하고 있다.<sup>172)</sup>

김 대통령은 남북관계 개선과 북한 경제의 회복을 위해서, 주변국의 지원과 북한의 변화를 요구하고 있다. 즉, 남북관계의 개선은 남북만의 관계 개선으로 이루어 질 수 없으며, 북미, 북일간의 관계 개선이 필요하다. 북한의 경제난 타개를 위해 필요한 외부 원조는 한국만으로 부족하며, 국제금융기관의 협력을 얻어야 하고 미국, 일본, EU 등의 협력을 얻어야 한다. 미국과 일본의 대북 경제 지원이 이루어지기 위해서 무엇보다도 중요한 것은 한반도의 평화, 경제개발, 북한의 시장개방이다.<sup>173)</sup> 북한이 외국으로부터 경제적 도움을 받을 수 있을지 여부는 북한이 얼마나 개방하느냐에 달려있다. 북한은 국제적 규범을 받아들여야 한다. 일본과 미국의 대북경제 지원 여부는 북한이 얼마만큼 폭넓게 외교관계를 추진할 것인지 그리고 북한의 미사일 문제가 어떻게 해결되는지에 따라 결정될 것이다.

김 대통령은 남북관계와 북한 개방의 미래에 대하여 낙관적 기대를 하고 있다. 즉, “남북관계는 곡절이 있지만 순조롭게 진행될 것으로 기대한다. 북한이 이제 유탄하기는 어렵다. 너무 많이 노출됐고 (우리가) 진출했다. 북한 국민들에게 우리를 너무 많이 알려줬다. 남한에 대한 적개심이 굉장히 줄었다. 그걸 다시 되돌리기는 어렵다. 미제와 남한 괴뢰가 우리를 못살게 군다고 하다가 화해 협력 해놓고 또다시 들

170) 김대중, “한반도 문제 전문가 초청 만찬 (2000.9.7),” 청와대 홈페이지 자료실.

171) 김대중, “미 경제계 인사들과 오찬 말씀 (2000.9.8),” 청와대 홈페이지 자료실.

172) 김대중, “광복회원 오찬 말씀 (2000.8.16),” 청와대 홈페이지 자료실.

173) 김대중, “디벨트지 회견 (2000.8.26),” 청와대 홈페이지 자료실.

아서기는 어렵다.”<sup>174)</sup> 또한 북한에서 개혁 개방과 내부 정치 불안정을 연계시키는 통상적 견해에 반대하고 있다. 즉, “제일 중요한 것은 김정일 위원장 정권의 안정이며 안정돼 있다. 그러나 경제는 문제가 있다. 북한의 필요성에 의해 개방하지만 체제에 대한 딜레마가 있다. 안정된 변화를 위해서라도 서둘러서는 안된다. 북한이 차분히 소화해 내는 것이 중요하다.”<sup>175)</sup> 나아가, “유럽의 공산권에서는 경제개방을 하면 외부 세계에 노출되어 정권이 어려워진다는 얘기도 있지만 아시아의 정치문화는 유럽과 차이가 있고 개방을 하더라도 정권 유지에 문제가 없다”<sup>176)</sup>는 것이다.

## 나. 정상회담 이후 정치적 대결

대북포용정책 및 남북관계를 둘러싼 국내정치적 대결 구도와 논쟁은 2000년 6월 정상회담이 개최된 이후에도 크게 변화하지 않았다. 한나라당은 남북정상회담 개최 발표가 4.13 총선 선거 사흘전에 발표된 것에 대하여 불만을 표했으며, ‘총론지지, 각론 반대’를 기조로, 남북정상회담에 대해 원칙적으로 환영을 표하면서도 시종 비판적 자세를 유지했다.

남북정상회담은 대북포용정책과 김대중 대통령에 대한 지지도를 올리는 데는 기여했지만,<sup>177)</sup> 남북정상회담의 성과를 놓고, 여당과 야당, 보

174) 김대중, “대한민국학술원회장 및 학계인사들 오찬 말씀 (2000.8.17),” 청와대 홈페이지 자료실.

175) 김대중, “대한민국학술원회장 및 학계인사들 오찬 말씀 (2000.8.17),” 청와대 홈페이지 자료실.

176) 김대중, “한반도 문제 전문가 초청 만찬 (2000.9.7),” 청와대 홈페이지 자료실.

177) 대북포용정책에 대한 지지도는 김대중 정부 이후 최대치인 87.7%를 기록했다. 지난 98년 국민의 정부 출범 6개월 여론조사에서 대북포용정책에 대한 지지는 55.0%로 지지와 반대가 엇비슷한 형국이었고 올 2월 김대중정부 국정 2년평가 여론조사때에는 45.7%까지 떨어지는 위기를 맞기도 했으나 6개월만에 지지를 87.7%라는 최고치를 기록하게 된 것이다. 남북관계의 변화에 따라 햇볕정책에 대한 지지도도 함께 움직이는 추세를 보이고 있다. 『문화일보』, 2000.8.25; 집권 초기에 70%를 상회했던 김대중 대통령의 지지도는 1999년 초 검찰의 항명파동과 교원 정년 단축, 국민연금 등을 둘러싼 당정간의 혼선 등으로 계속 하강 곡선을 그렸다. 그리고 99년 5월 개각에서의 김태정 법무·손숙 환경장관의 발탁에 따른 반발 여론과 곧 이어 터진 ‘옷 로비 파동’ 이후 김대중 대통령의 지지도는 40%대로 떨어졌는데, 남북정상회담 이후 다시 50% 이상

수와 진보 사이의 전통적 논쟁이 재생되었으며, 때때로 정부여당과 야당 관련 당사자들의 부주의한 언사들을 계기로 불필요한 갈등이 첨예화되었다. 한나당 이회창 총재의 발언을 중심으로 종합하면, 야당과 보수층의 정부의 대북정책에 대한 주요한 논제는 다음과 같았다.<sup>178)</sup> 첫째, 북한의 전략적 변화 여부 및 신뢰성 문제이다. 한국 정부측이 정상회담은 북한의 전략적 변화를 의미한다는 관점을 주장하는 것과는 반대로, 정상회담은 북한의 전술적 차원의 책략이라는 관점,<sup>179)</sup> 그리고 주로 외국 언론과 관찰자에 의해 표명된 것으로서 두고보아야 한다는 견해가 주장된다. 둘째, 대북 협상 태도의 적절성 여부에 관한 것이다. 야당은 정상회담 성사 급급 및 국내정치 이용을 위한 북한에 저자세 협상을

으로 올라섰다. 『조선일보』, 2000.8.24.

- 178) 이하의 한나라당의 견해는 이회창, “남북정상회담 결과에 대한 한나라당의 기본입장,” 2000.6.9; 6.19; “213대 국회 정당대표 연설,” 2000.07.06; “정상회담 이후 남북관계 평가와 과제,” 2000.9.5. 이상 이회창 홈페이지(www.leehc.com); 앞의 두 문헌은 주로 정부 정책에 대한 비판, 마지막 문헌은 대안 제시가 주요 내용이다. 이밖에, 여러 신문에 게재된 전문가의 의견을 정리한 박형중, “남북정상회담의 성과,” 통일연구원 제37차 국내학술회의(2000.6.27) 발표논문집, 『남북정상회담의 성과와 남북관계의 전망』 (통일연구원, 2000), pp. 28~30 참조.
- 179) 이러한 견해는 북한측 또는 친북한측의 정세분석 문헌상에 나타난 견해와 ‘거울 영상적 대칭’을 이루고 있으며, 현 정부의 대북정책이 우리 내부의 이데올로기적 혼란과 북한 일방적 영향력 증대를 초래하고 있다는 (과잉) 우려의 근거가 되고 있다. 한국측에서 보수적 견해의 대표자의 한 사람인 송영대 전 통일원 차관의 정세분석과 친북한적인 한호석의 정세분석은 완전히 일치한다. 먼저 송영대는 “북한의 대남혁명전략은 전술적 변화를 보일 뿐”이라고 하면서, 다음과 같이 주장했다. 즉 “북한은 향후 남북관계를 평화공존의 관계가 아닌 남한 내부의 ‘연공연북(聯共聯北)/남한이 공산주의와 연합하고, 북한과 연방제로 통일하는 것’ 분위기 조성에 주력할 것으로 보인다. 김정일 위원장의 서울 방문을 연공연북 분위기 고양을 위한 결정적 계기로 삼을 가능성이 크다”는 것이다. 송영대, “6.15 한달. 북, 聯共聯北전략 주력할 것” 『조선일보』, 2000.7.14. 친 북한적인 한호석은 다음과 같이 주장한다. “제1단계 통일계획은 올해 2000년에 평양회담을 성사시킴으로써 이미 시작되었다. 앞으로 2~3년을 지나는데 동안 남과 북의 정부당국은 6.15 공동선언을 이행하면서 연방제 통일을 궁극적인 목표로 하는 화해·교류·협력을 속도감 있게 추진하게 될 것이다. 이러한 정세 속에서 남(한국)에서는 제국주의 세력을 봉쇄·무력화하고 수구파 반통일세력을 제압하기 위한 민족민주운동의 치열한 정치투쟁이 지속적으로 전개될 것이다. 제네바 기본합의서와 페리 보고서에 나타나있는 대로, 무력대결과 전쟁도발책동이라는 ‘흉기’를 적어도 한(조선)반도에서는 감히 휘두르지 못하게 된 제국주의 세력은 북(조선)과 해내외 민족민주운동의 정치투쟁에 밀리면서 패퇴할 것이며, 국가보안법이라는 ‘흉기’를 잃어버린 수구파 반통일세력은 민족민주운동의 강한 역공에 밀리면서 차츰 몰락하게 될 것이다”. 한호석, “다섯 단계 통일계획과 평양회담 이후 통일정세의 특징,” 통일학연구소 홈페이지(www.onekorea.org) 수록 논문.

비판했으며, 상호주의를 지키지 못했다고 주장했다. 특히 남북자 국군 포로 문제를 해결하지 못한 채로 비전향장기수를 송환한 것에 대해 비판했다. 또한 정부의 “일방적” 대북지원에 대해서도 비판적 입장을 취하면서, 국회의 동의를 요구했다. 셋째, 자유민주주의적 정체성 손상 여부에 관한 것으로 여야의 입장이 첨예하게 대립했다. 이회창 총재는 “최근 우리는 정상회담을 계기로 우리 사회의 정체성에 일대 혼란이 오고 가치의 전도현상이 일어나고 있음을 주목”한다고 말했다. 넷째, 긴장완화와 평화 및 통일론의 문제이다. 야당은 6.15 공동 선언에 긴장완화와 평화에 관한 항목이 부재하고 자주와 통일에 대해서 언급한 것은 북한에 일방적으로 양보한 것으로 판단했으며, 우리 사회내에 조급한 통일기대와 통일시상주의를 부추기고 있다고 비판했다. 다섯째, 대북정책의 투명성 및 국민적 합의 여부의 문제이다. 야당은 김대중 정부가 이 두 문제에서 불분명하다고 비판했다.

전체적으로 볼 때, 여야당의 정책개념에는 공통점과 차이점이 존재한다. 현재의 북한이 변화해야 하며, 남북관계는 개선되고, 평화공존과 평화교류가 발전해야 한다는 데는 이견이 없다. 또한 남북관계의 개선의 경우에도, 우리측의 기본적인 가치와 안보를 대가로 할 수 없다는 데도 이의가 없다. 여야의 기본 입장이 일치하는 것과 관련해서는, 야당은 현 정부의 구체적 추진 과정에서의 문제점을 지적함으로써, 한국정부의 대북 협상력을 강화시키는 기능을 할 수 있다. 우선 이러한 차원을 지적해 보면, 1) 대북 지원 및 인도주의 관련 사항에서 상호주의 원칙의 보다 철저한 적용의 강조, 2) 대북 정책 추진 과정의 투명성 요구 및 야당의 동의 요구, 3) 회담 진행 과정과 의제 설정에서 보다 철저히 우리측 입장을 관철시킬 것 등에 관한 요구 등이다. 이러한 사항 등과 관련하여 남북한 당국의 협상 대표자들은 외면할 수는 없을 것이며, 이는 궁극적으로 우리측의 협상능력을 강화시키는 데 기여할 수 있다.

그러나, 현 정부의 대북정책과 야당 및 보수층의 정책 대안은 중요한 차이점도 보여주고 있다. 물론 야당과 보수층의 정책 대안은 이론상으로만 머물러 있는 데, 만약 그것이 현실화되는 과정을 거치게 되면, 동

일한 언명이라도 얼마든지 강조점이 다르게 현실정책화될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 이러한 점을 유념하면서, 양 정책 대안의 이론상의 차이점을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 우선 남북한사이의 평화 정착과 우리측의 안보를 강조한다는 면에서 현 정부와 야당의 정책 방향에는 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나, 강조점이 북한측의 평화 의지를 전제로 한 기초위에 남북한 긴장완화 과정의 추구에 우선 순위를 두는가, 또는 북한측의 평화의지를 의심하면서 우리측 안보의 확실화에 두는가에 따라, 동일한 평화와 안보에 관한 강령도 전혀 다른 내용을 가지고 있다고 할 수 있다

정부와 야당의 정책 방향에서 강조점이 상당히 다르게 설정되어 있는 분야는 남북한 교류 협력의 목표와 지향점과 관련한 것이다. 현 정부는 북한의 개혁 개방의지를 확고한 것으로 평가하면서 남북 ‘평화교류’ 특히 남북경제 협력을 통하여 남북한이 공동으로 이익을 보는 ‘상생의 관계’를 강조하고 있다. 북한이 남북경협으로부터 적극적으로 이득을 취하고자 한다면 북한이 ‘국제 규범’을 준수하고 ‘시장개방’을 해야 한다는 언명이외에, 남북경협은 그 어떠한 요구와도 연계되어 있지 않다. 또한 남북관계의 진전 및 북한의 변화를 위해 현 정부에게 “제일 중요한 것은 김정일 위원장 정권의 안정”이며, 개방과정에서 체제에 대한 딜레마를 고려할 때, “(북한의) 안정된 변화는 서둘러서는 안된다”는 견해를 내세우고 있다.

이에 대해 이회창 총재의 언명<sup>180)</sup>을 분석해 보면,<sup>181)</sup> 북한이 확고한 개혁 개방의 의지를 가지고 있다고 인정하는 언명이 없는 대신에, 남북경협과 북한 경제 재건에 대한 우리측의 협조는 “우리의 지원이 북한의

180) 아래의 인용은 이회창, “정상회담 이후 남북관계의 평가와 과제,” 연세대 행정대학원 고위정책과정에서 행한 강연 (2000.9.5); 그리고, “EU 상공회의소 오찬 연설문” (2000.10.13), 이회창 홈페이지 (www.leehc.org).

181) 이회창 총재로 대표되는 한나라당의 대북정책에 대한 당론은, ‘신동방정책’이 시작될 당시 여당인 사민당의 정책방향에 대해 반대했던 1970년대 초 기민당/기사당의 보수파의 입장과 거의 동일하다. 1970년대 중반 이후 기민당은 온건파의 주도하에 당론을 변경했지만, 기사당은 1989년까지 보수적 당론을 고수했다. 이에 관해, 박형중 외, 『신동방정책과 대북포용정책』 (두리, 2000), pp. 108~110.

폐쇄억압체제를 오히려 연장하고 강화해 줄 수 있음”에 대한 강한 우려와 연계되어 있다. 이회창 총재에 의하면, 대북정책의 목표는 “남북한 주민의 삶의 질 향상”인데 이는 북한 경제 재건과 남북한 주민의 자유왕래를 통해 실현되어야 한다. 이와 관련하여, “남북경협은 북한의 개방·개혁을 유도하는 방향으로 추진”되어야 한다. 또한 남북경협과 북한이 주민의 “물질적 조건 충족”뿐만아니라, “(북한주민에게) 자유가 보장”되도록 해야 한다. 또한 남북한 “교류 협력의 핵심”은 “남북한 주민의 자유왕래의 실현”으로서 설정되어 있다. 전체적으로 볼 때, 야당의 입장은 남북 협상에서 북한의 협상력을 제한하고 방어적 입장에 서게 만드는 것을 넘어서서, 남북관계 증진을 통해 북한의 내부사회체제를 동요시키고자 하는 목적을 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 동시에 실질적 군비통제를 통해 북한군의 공격능력을 일방적으로 약화시키고자 하는 의도를 가지고 있다고 할 수 있다.<sup>182)</sup>

이밖에도 정상회담과 관련하여 관련자들의 우발적이고 부주의한 언사에 의해서 여야 간의 대결이 첨예화되었다. 대표적으로 다음과 같은 것이 있었다. 1) 정상회담 중 노동당 규약 수정 천명 문제와 관련, 정상회담 참가자의 부주의한 발설 및 여야 영수회담 비밀 사항을 이회창 총재가 발설했다는 민주당에 비판에 따른 여야의 격론, 2) 한나라당 6.15 공동선언 승계 여부를 둘러싸고, 한나라당 내부의 논쟁(6.19), 3) 김대중 대통령이 일본 언론과의 회담에서 북한의 남측의 대북정책의 지속성에 관심을 가지고 있다는 언급에 대해, 한나라당이 “남북문제를 이용해 장기 집권하려는 음모”라고 강력히 반발한 것, 4) 북한 중앙조선 통신의 이회창 대표 비난 파문(7.12), 5) “청와대가 친북세력이 됐느

182) 서독의 경우, 기민련/기사련이 ‘신동방정책’에 대한 반대 기조를 당론으로 할 당시, 이 정당의 독일정책 개념 역시 동일한 목적을 가지고 있었다. 이에 대해, Wolf-Dieter Karl, “Entspannungspolitik-Der Weg von der Konfrontation zur begrenzten Kooperation in den Ost-West-Beziehungen,” Klaus-Dieter Schwarz, *Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit* (Bad Honnef-Erpel: Osang Verlag, 1981), pp. 198~199. 그는 협상에서 상대방으로 방어 자세를 취할 수밖에 없도록 하는 목적을 넘어서서, 상대방 내부체제를 교란하는 전략을 취하게 되는 경우, 그 전략이 도대체 어떻게 실현될 수 있는가가 불분명하다고 비판한다.

냐”는 국회에서의 권오을 의원 발언(7.13), 6) 박재규 장관에 대한 대정부 질문 답변 중 “법적으로 국군포로는 없다”는 발언(7.20) 및 이산가족 자유의사에 따라 거주지 선택하게 될 것이라 했던 발언, 7) 황원탁 안보수석이 강연 중, 정상회담 진행 중 남측의 ‘인공기 게양사건’에 대해 김정일이 “돌아가라”고 했다는 발언 등을 지적할 수 있다.

#### 4. 결론

과거 남북한의 정치체제는 갈등 발생과정에서 상대방에 대한 군사 및 정치 안보분야의 갈등에 최적으로 대응할 수 있도록 하는 방식으로 변화해 왔었다. 남북한 내부 체제 역시 그 주요한 갈등 측면에 부합하게 구성되었다. 남북한간의 외적 긴장관계는 남북한 내부정치의 억압적이고 폐쇄적 상태가 지속되는 데 이바지했다.

1980년대 후반의 동서 긴장완화와 냉전 해체의 과정이라고 하는 한국의 경우, 대외적 긴장이완과 더불어 한국 내부의 정치는 군사 독재로부터 민주화되어 가는 쉽지 않으며 고통이 없지 않는 과정을 겪었다. 동일한 시기의 외적 환경의 변화는 북한에게 대외적 긴장의 격화를 의미했으며, 북한은 과거의 내부적 억압체제를 지속시켰고, 1990년대 중반의 심각한 경제난과 안보위협 증가의 과정 속에서 북한 군부는 대내정치적으로 더욱 중요한 비중을 차지하게 되었다.

1990년대초의 긴장완화기를 제외하고 남북한은 1990년대 내내 긴장고조 상황을 겪었다. 러한 관계 때문에 남측 사회의 탈냉전화는 한국사회의 정치적 민주화에도 불구하고 불완전했으며, 전통적 대남 대외 긴장을 배경으로 북한 내부의 억압적 정치체제는 지속적으로 유지될 수 있었다. 한국 사회의 정치적 민주화는 안보·대북정책·통일 분야가 과거 처럼 반공주의적 신성 불가침의 영역으로 간주되며, 정권 안보를 위해 용이하게 활용될 수만은 없게 만들었다. 이 분야에 대한 야당, 언론, 사회 단체의 발언 영역과 수위가 넓어지고 높아 갔다. 이는 안보·대북정

책·통일을 둘러싼 한국의 국내정치 대결이 과거처럼 국가와 사회간의 직접 또한 때로는 폭력 충돌이 아니라, 정부와 여러 정치 사회 세력 간에 보다 ‘정상적’인 정치적 상호 작용으로 변화해 가는 모습을 보여 주었다.

이는 분명 괄목한 변화이지만, 이러한 과정이 반드시 건설적 방향으로 진행되지는 않았다. 안보·대북정책·통일 분야의 ‘민주화’에도 불구하고, 이 분야는 국내정치적 대결 구도에 의해 심각한 영향을 받았다. 그 부정적 영향은 두가지 양상으로 나타났다. 첫째, 북한과의 현실적 대립과 갈등이 아니라 국내정치적 필요에 의해서 대북 여론이 비현실적으로 경색되고 그에 따라 대북관계가 경색되는 과정이 발생했었다는 것이다. 둘째, 대북정책이 정책 대결을 넘어서서 국내정치 주도권과 권력 투쟁의 도구화 경향이 나타난다는 것이다.

김영삼 정부 출범 이후 남북관계 및 국내 대북 여론의 경색 과정은 남북간의 현실적 갈등이 비현실적 갈등(의제적 과잉 긴장 고조 상황)으로 변화하는 전형적 과정을 보여 주었다. 이러한 변화과정에서는 다음과 같은 메카니즘이 특징적으로 나타난다. 즉, “대내정치적인 이유가 입장을 경화시키며, 이 때문에 갈등의 시초에는 존재하던 실지 의사소통의 기회가 점차로 불가능해지며, 상호 선전적 비방의 증대를 초래하고 결국에 의사소통과 타협의 가능성을 막아 버린다는 것이다. 갈등관계가 여기에 도달하게 되면 대내정치적인 선전상의 목적으로 과장된 대외환경 정세인식이 믿을 만한 정보에 기초한 현실주의적 의사소통 흐름을 현저하게 능가하게 되고, 새로운 정보와 그에 대한 평가는 점차로 객관성을 상실하게 된다.”<sup>183)</sup> 구체적으로 보면, 1992년 남북기본합의서 발효 이후 발생했던 북한 핵문제 처리 과정, 그리고 김일성 주석의 사망에

183) Dieter Senghaas, *ibid.*, p. 110; 언급된 상황을 이러한 관점에서 해석할 수 있는 서술을 보여주는 것으로서, 이원섭, 「새로운 모색. 남북관계의 이상과 현실」 (한겨레 신문사, 1997); Leon Sigal, *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1997); 권만학, 「분단과 통일의 변증법」 (도서출판 양지, 2000), pp. 137~190; 돈 오버도퍼, 「두개의 코리아」 (중앙일보, 1998), pp. 263~370.

따른 남북정상회담 불발 등을 거치면서, 남북한간의 현실적 갈등이 비현실적 갈등으로 바뀌었다. 주요 사건을 지적해 보면 다음과 같다. 핵문제 처리 과정에서의 ‘불바다 발언’ 파문, 한국의 비현실적 강경 정책, 미북간의 긴장고조 및 남북관계의 파산, 김일성 주석 사망 이후의 ‘조문 파동,’ 북한 붕괴 예상 및 흡수 통일 기대, 대북 지원 관련 사건과 잠수함 대처 등이다.

대북·통일정책은 일반적으로 김 대통령의 주특기 중의 하나로 인식되었다. 또한 그의 집권 시기에 남북관계는 놀라운 발전을 하였다. 한국의 대북 포용정책은 남북한 사이의 긴장의 나선형적 증폭과정을 깨고 공존과 협력의 과정을 시작하는 것이 가능하다는 것을 북한뿐만 아니라, 한국의 국내여론에 설득하기 위한 이중의 시도였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 김 대중 정부 시기에도 대북정책과 그를 둘러싼 국내정치적 대립은 단순한 정책 대결을 넘어서 정국 주도권과 권력 투쟁의 방편으로 활용되는 것에 대한 혐의는 소멸되지 않고 있다. 그 원인의 상당 부분은 앞서 지적된 여러 역사적이고 구조적 원인이 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 그 대결은 현재 정부/여당과 야당의 책략적 전술적 시도에 의해서 증폭되거나 지속되도록 한 측면이 존재한다.

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

그러나 이 모든 사건이 보여주는 것은 내치의 안정없는 상태에서 정

부의 대북정책 추진은 냉소를 초래할 가능성이 많다는 것이다. 이러한 상황은 남북정상회담 이후의 남북관계의 진전에 관해서도 발생하고 있다. 남북정상회담 이후 국내정치 사안을 둘러싸고 여당과 야당은 격렬히 대립해 왔다. 또한 의료과업, 대우 사태와 개혁부진 및 유가 상승 등 사회정치적으로 안정되지 못하는 모습을 보여왔다. 이 때문에, 정부/여당이 정국주도권을 유지하기 위하여 국가이익을 희생해가면서 남북관계를 의도적으로 과속하고 있다는 혐의를 받을 수 있다.<sup>184)</sup> 또한 한국 경제의 위기는 남북경협 발전을 위해 한국측이 부담해야 되는 비용에 대한 국내적 저항을 강화시킬 수 있다. 또한 대북 인도주의 지원의 경우에도 한국 내부의 빈곤층의 존재 등 사회문제를 거론하면서 반대하는 세력을 등장시킬 수 있다.

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

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

함으로써, 정부의 대북협상 능력 향상에 간접적으로 기여할 수 있다.

그러나 전반적으로 볼 때, 한나라당의 대북정책에 대한 입장은 현 정부의 정책에 대한 대안 제시라고하기 보다는, 그 현 정부 정책의 현실화 불가능성과 이데올로기적 혐의를 방어적 차원에서 비판해왔다고 볼 수 있다. 한나라당은 북한 변화의 부정, 변화의 불가능성을 논증하면서 대체로 북한에 대한 전통적 안보 개념의 강조, 그리고 북한에 대한 봉쇄 및 강경 정책을 기조로 하는 정책 대안 제시를 시도해왔다. 특히 대북정책을 둘러싸고 한나라당 내부에 온건파와 강경파의 대립이 존재하는 가운데, 현 당지도부는 강경파의 입장을 대변하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 한나라당의 입장은 현 정부의 대북정책이 성과를 내어 가면서 점차로 후퇴해갈 수밖에 없었기 때문에, 한편에서는 현 정부 정책의 성과를 승인하면서도 여전히 전통적 관념에서 대북정책 수행을 요구하는 모순적 태도를 보여 왔다. 현정부와 김 대통령의 대북정책 개념과 그 수행 성과 때문에, 한나라당은 대북정책에 대한 의제를 선점할 수 있는 기회를 박탈당했다. 이러한 가운데, 기본적으로 한나라당의 대북정책에 대한 입장은 현 정부의 대북정책 성과를 무시하거나 폄하하는 기조를 유지하는 가운데, 기본적으로 김 대통령의 행보를 대북정책을 통한 정국주도권 장악 및 차기 대선에서의 주도권 장악을 위한 정치적 기도라고 정략적 차원에서 비판하는 것이었다.<sup>185)</sup>

한국에서의 대북정책과 국내 정치상의 이러한 비생산적 관련은 시정되어야 할 것이다. 먼저 남북관계와 관련한 정부와 지도자의 역할은 통상적인 대내외 정책에 관한 정치적 결정과정과는 상당히 다른 성격을 가지고 있었다. 남북한 관계에서도 동서독 관계에서도 성공적인 협상은 양측 정부간의 비밀채널을 통해서 그 기초가 마련되는 경우가 많았다. 또한 동서독의 경험에서 보면, 양측간의 성공적인 상호주의적 거래는 그 거래의 사실과 그 내역이 공개되지 않을 때에만, 성공할 수 있었다. 거래 당사자 중 약자인 동독 정권의 체면 때문이었다. 이 모든 것이 의

185) 길정우, “내가 이회창 총재라면,” 『중앙일보』, 2000.8.28.

미하는 것은 정책에 대한 초당적 합의, 그리고 정부/여당과 야당, 및 국민 사이의 두터운 신뢰관계의 형성 없이는 상대 분단국에 대한 정책을 능동적으로 풀어 나가기 어렵다는 것을 뜻한다.<sup>186)</sup>

둘째, 한국내에 대북정책을 둘러싼 대립적 두 당파가 존재하며, 그 갈등이 첨예할 때, 북한측으로서는 자신이 선호하는 정파에 유리한 정치적 상황을 조작하여, 한국 내부의 정치적 의사형성과정을 조작하고자하는 유혹에 빠질 수 있다. 이러한 유혹은 당파들 간의 경쟁이 단순하며 건전한 정책 대결에 머물고 있는 경우, 한국측의 여론을 돌리기 위해서는 북한측이 ‘정당한 대가’를 지불할 수밖에 없을 것이다. 이러한 상황은 결코 한국측에 불리한 것은 아니다. 그러나, 한국 내부의 대북정책을 둘러싼 정치 대결이 이러한 차원을 넘어서, 상호 정략적이며 민주사회에서는 비상식적 술수까지 동원하여 전개된다고 할 때, 북한측은 비밀스럽지만 한층 짙은 가격으로 또는 보상까지 받아 챙기면서 자신의 목표를 달성할 수 있을 뿐 아니라, 한국측의 특정 정치 세력을 상당 기간 동안 불모로 잡아 영향력을 행사할 수도 있을 것이다. 이러한 위험성은 이미 과거의 ‘충풍’, ‘북풍’ 등의 의혹 사건을 통해 현실화된 바 있다.<sup>187)</sup>

186) 서독의 경우에는 이러한 초당적 합의와 상호 신뢰관계가 존재했다고 할 수 있다. 서독에서 신동방·독일정책의 20년의 역사에서 이 정책을 둘러싼 대내정치적 분쟁은 1970년대 초의 격렬한 대립 시기를 제외하고는 존재하지 않았다. 1970년대 중반 이후에는 대 동독 관계, 협상 방식, 상호주의적 거래 등의 문제에 대하여 여야간에 대체적 합의가 존재했다. 이에 기초하여 동서독은 주로 공식적이지만 비밀 통로를 통해서 협상했다. 협상과정에서는 물론 ‘주고-받기’의 거래가 이루어 졌다. 주로 서독측의 경제적 지원의 대가로 동독측이 정치적 차원에서 대응 조치를 취하는 방식의 ‘주고-받기’ 거래였다. 그런데 이와 같은 과정에서 동서독 당국자들은 상호주의적 거래의 사실 자체를 부인했다. 또한 의견상으로도 그러한 거래가 없었던 것처럼 보이도록 만들기 위해 ‘주고-받기’가 시간차를 두고 이행되도록 약속했다. 대개의 경우 서독측의 경제적 양보가 공식적으로 이루어진 후, 일정한 시간 간격을 두고 동독측의 대응 조치가 뒤따랐다. 따라서 길으로 보기에는 두 사건 사이에 전혀 연계가 없이 보였다. 서독은 동독을 일방적으로 지원했을 뿐이다. 동독은 순전히 주권적 결정을 통해 일련의 조치를 취했을 뿐이다. Karl-Rudolf Korte, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982~1989* (헬무트 콜 총리 시절의 독일정책. 1982~1989년간 통치스타일과 결정들) (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1998).

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

## IV. 남북한 통일원칙과 통일방안의 접점

### 1. 평화시대의 개막

21세기 벽두 전세계의 시선이 한반도에 쏠린 가운데 남북한 정상회담(최고위급회담)이 평양에서 개최되었다. 이는 20세기 유제(遺制)를 청산하는 ‘민족적 사변’이며, 7천만 한민족의 가슴에 희망찬 고동을 울린 민족사적 쾌거였다. 한민족은 이제 피동(被動)의 역사를 극복하고 세계사의 주체로 우뚝 서는 민족 대장정의 시대를 개막했다. 바야흐로 한민족의 운명과 미래를 스스로의 힘과 의지에 따라 개척해 나갈 수 있는 길을 열어 놓았다.

역사적인 남북한 정상회담을 계기로, 불신과 대결의 분단시대는 막(幕)을 내리고 화해와 협력의 통일시대의 장(場)이 서서히 개막되고 있다. 통일은 어떠한 형태의 폭력도 거부하는 평화적 방법에 의해 이루어져야 한다. 비록 남북한 통일이 어느 누구도 거역할 수 없는 민족사적 대의라 하더라도 폭력과 갈등을 동반하는 통일은 결코 바람직하지 않다.

지난 세기말 세계적 차원에서 냉전체제가 붕괴됨으로써 대결과 갈등의 역사로 점철되었던 한반도에도 해빙 무드가 고조되는 듯했다. 그러나 북한 핵문제를 둘러싼 불신과 대결구도가 증폭되면서 ‘짧은 만남, 긴 단절’의 악순환이 반복되고 말았다. 상당한 기대 속에 발효되었던 남북 합의서는 빛을 보지 못한 채 거의 사문화 되다시피 했다. 세계사적 변화에 부응하는 한반도 냉전체제의 해체를 위한 충분한 조건이 성숙되

---

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

기에는 보다 많은 시간이 필요했다. 분단 극복과 통일을 향한 한민족의 노력은, 한민족의 의사와는 무관한 분단의 고통과 전쟁의 참상을 겪어야 했던 것과 마찬가지로, 강대국의 이해관계에 기반한 국제정치적 역학관계에 규정될 수 밖에 없었다. 한반도 문제의 국제화와 민족문제화 사이의 길항적 관계는 외부적 요인의 한계를 극복하지 못한 채 동북아 지역에 대한 강대국의 패권전략에 종속되었다. 한반도가 근대세계체제에 편입된 이래 민족사의 자주적 발전 경로는 외세에 의해 방해받고 심각하게 왜곡되어왔다. 그 결과 마침내 폭력적이고 강제적인 민족 분단과 전쟁의 참화 그리고 증오와 갈등의 대결구도 속에서 엄청난 고통을 겪었다.

분단과 민족 상쟁의 근인(根因)이었던 이념적 대결구도에 기반한 냉전체제가 붕괴되었음에도 불구하고 한반도 냉전구조는 쉽사리 해소되지 않았다. 이러한 사정은 두 측면에서 이해될 수 있다. 우선 한반도를 둘러싼 동북아 지역의 긴장완화가 주변국가의 이해관계에 미칠 긍정적 영향에 대한 뚜렷한 인식이 확산되지 않았다. 특히 이 지역의 패권국가인 미국은 한반도의 해빙 무드를 적극 수용할 입장이 아니었을 뿐만 아니라, 오히려 적절한 긴장을 유발하는 새로운 대결 국면을 조성하고자 했다. 다른 한편, 우리 스스로의 책임을 성찰해 보지 않을 수 없다. 분단구조는 무력충돌과 분쟁 등의 항상적인 위기국면을 내장한 일상화된 위기체제였다. 반세기에 걸친 대결과 갈등구조는 불신과 증오의 냉전의식을 깊이 각인 시켰다. 선과 악의 이데올로기적 가치체계, 적과 동지의 이원론적 흑백논리 등에 기반한 냉전의식·냉전문화는 정치사회적 영역에서만뿐만 아니라 개개인의 의식과 일상적 생활세계에까지 침윤되어 한민족의 심성을 지극히 비정상적인 상태로 만들었다. 이처럼 반공·반북 이데올로기에 착근한 냉전의식·냉전문화는 민족문제에 대한 이해와 남북관계 개선을 위한 합리적 접근의 통로를 차단했다. 어쨌든 지난 세기 말의 남북관계의 긴장과 갈등의 재연은 민족의 화해와 화합의 길로 나아가는 역사 과정에서 ‘잃어버린 10년’이 아닐 수 없다. 그러나 이제 남북 냉전시대를 뒤로하고 남북한 공존공영시대를 맞이하였다. 역사

적 시행착오를 극복하고 우리 모두 평화와 통일시대를 향한 민족 대장정의 길에 나서야 한다.

남북한 정상회담에서 도출된 남북공동선언(2000.6.15)은 남북 관계를 발전시키며 평화통일을 초석을 마련한 역사적 합의문이다. 합의 사항 5개항 가운데 통일의 원칙과 통일방안의 합의를 선언한 제1항 및 제2항은 특별히 주목을 끈 합의 사항으로 보다 면밀한 분석과 이해가 요구된다. 다른 3개의 합의 사항이 구체적·실천적 성격을 지니고 있다면, 제1항 및 제2항은 정치적·선언적 차원의 합의 사항이다. 이 두 합의 사항은 만족할 만한 실천 단계에 이르기까지 상당한 시간과 인내가 요구될 것이다. 그러나 무엇보다도 합의 내용에 대한 남북한간, 그리고 남한 사회 내부의 인식의 차이로 말미암아 상충적인 견해와 주장이 제기될 수 있는 논쟁적 성격을 띠고 있는 점이 특징적이다. 따라서 본 연구에서는 ‘자주’와 ‘연방제 및 국가연합론’의 중심으로 접근하고자 한다.

남북공동선언 제1항의, 통일문제를 “자주적으로” 해결해 나가기로 하였다는 선언은 이른바 ‘자주’의 통일원칙을 재확인한 것이나 많은 논쟁점을 내포하고 있다. ‘자주’는 ‘7·4 공동성명’ 이래 남북한간 서로 다른 해석과 주장으로 인해 접점을 찾기가 힘들었다. 이런 점에서 ‘자주’에 대한 양측의 이해의 대한 재검토가 이루어져야 한다. 다음으로 제2항의 통일방안에 대한 합의도 중요한 의의를 지닌다. 남측의 ‘연합제 안’과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제 안’의 공통성의 인정은 그 동안 남북 양측이 각각 따로 주장해온 통일방안의 공통분모를 찾았다는 점에서 의의가 크다. 남북한 통일방안은 대개 자기중심적 입장에서 제안된 것으로 서로가 상대방의 제안을 긍정적으로 검토하려는 노력은 부족했다. 그런 점에서 각각의 통일방안은 통일논의의 우위를 점하려는 의도로 비취졌으며, 상대방의 진지한 접근을 기대할 수 있는 수준으로 나아가지 못했다. 이러한 사정은 무엇보다 남북 화해·협력의 분위기가 무르익지 못한 상황에서 통일 문제가 실천적 접근 대상이 될 수 없었던 한계에 기인한다.

한편 통일방법론과 통일형태를 둘러싼 통일논의의 비현실성과 국론분열을 초래할 수도 있는 파쟁적 속성에 대한 우려와 더불어, 한반도

평화체제의 수립과 남북한 공존공영을 대북정책의 목표로 삼은 김대중 정부의 입장은 통일방안을 비롯한 통일 문제의 논의를 유보하도록 만들었다. 그러나 남북공동선언을 통해 남북한 통일방안이 부각됨으로써 커다란 관심을 끌게 되었다. 따라서 이제 이 문제에 대해 보다 합리적인 인식의 토대를 마련해야 할 단계라고 생각된다. 여기서는 제1항의 통일원칙 및 제2항의 통일방안의 내용 검토를 통해 남북한간 접점을 찾아보고자 한다.

## 2. 통일 원칙: 자주

남북 정상회담을 통해 “통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결”해 나갈 것을 선언함으로써 대내외적으로 ‘자주’ 문제가 크게 부각되었다. 일반적으로 자주는 국가 주권의 배타적 독립성과 대외 종속성의 수준을 규정하는 개념이다. 남북한 분단상황에서 자주 의미는 남북한 국가체제의 수립과정에서 주변 강대국의 개입의 수준과 그후 국가발전 전략과 관련된 남북한 각각의 선택적 대외전략과 무관할 수 없는 것이지만, 통일문제에 접맥된 ‘자주’는 특히, 주한미군 문제에 대한 대응방식과 관련된 사안으로 남북한간 첨예한 입장 차이를 드러내고 있다.<sup>188)</sup>

자주는 민족국가의 존립근거이다. 지난 1세기의 민족사는, 근대국가

188) 『7·4남북공동성명』 합의사항의 ‘자주·평화·민족대단결’의 3대 통일원칙인에 대한 남북한의 입장 차이는 다음과 같다. 북한은 자주 원칙을 주한미군 철수로, 평화 원칙을 남한의 군현대화 중지로, 민족대단결을 남한사회의 민주화 및 각 당, 각 파, 각계 인사들의 자유로운 정치활동의 보장 등의 내용을 의미한다고 주장했다.(김일성의 일본 마이니찌 신문기자와의 회견(1972.9.17), 『김일성저작집』27 (조선로동당출판사, 1984), pp. 411~14; 김일(정무원총리)의 최고인민회의 제5기제2차전원회의 보고(1973.4.5); 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』 III (국토통일원, 1988), p. 662; 남한의 입장은 북한과 다르다. 자주 원칙은 단지 남북 당국자간의 직접대화에 의한 통일 노력을 의할 뿐이며, 주한미군은 자주성의 침해가 아닌 평화유지 수단이다, 평화 원칙은 상호불가침조약을 통한 평화공존을 의미하며, 민족대단결 원칙은 이념과 제도를 초월해서 남북이 하나의 민족이라는 정신에 입각해서 통일을 추진한다는 것을 말한다(통일원, 『통일백서 1992』, p. 43).

수립의 실패에 따른 결과이지만, 민족의 자주성을 회복하기 위한 고난의 역정(歷程)이었다. 제국주의시대 민족해방투쟁은 민족 자주성의 회복을 위한 자주독립의 투쟁사였다면, 해방 후 민족분열은 바로 이 자주문제를 둘러싸고 격화된 내쟁사였다. 20세기 민족사를 돌아보면 전반기는 자주독립의 기치아래 민족혼을 일떠세웠고, 후반기는 자주통일의 열정에 고취되었던 시대였다. 처음엔 ‘자주독립’으로, 다음엔 ‘자주통일’로 이어진 자주독립과 자주통일의 의지 속에 관류하는 ‘자주’는 20세기 우리 민족의 맥박에 고동치는 민족혼의 절규다. 우리 민족의 존재이유 그 자체가 아닐 수 없다.

자주국가는 주권의 배타성과 독립성을 향유한다. 뿐만 아니라 민족성원의 존재양식을 스스로 결정할 수 있는 국가를 말한다. 그러한 자주국가야말로 ‘정상국가’이다. 남북한이 정상회담에서 자주 문제를 재확인하였다는 것은 일방으로 자주가 심각하게 훼손되고 있다는 사실을 반증한다. 따라서 자주 원칙의 선언은 굴절된 민족사를 바로잡겠다는 7천만 겨레의 소망과 의지의 집약적 표출이기도 하다. 그럼에도 자주에 대한 남북한간 인식의 차이는 뚜렷하다. 자주는 분단이래 북한(조선민주주의인민공화국)에 의해 지속적으로 주장되었다면, 남한(대한민국)은 이 문제에 대해 소극적이거나 수세적 입장을 취해왔다. 더욱이 남한 사회에서는 자주 문제에 대한 담론 자체가 적극적으로 개발되지 못하고 터부시되기도 했다. 이런 점에서 통일문제와 관련된 자주의 의미와 내용에 대해서는 북한측 주장을 중심으로 접근하는 것이 바람직하다.

## 가. 북한의 자주 개념

### (1) 주체사상과 자주

자주(자주성)는 북한 정치사회를 관통하는 핵심 개념이다. 북한은 1970년대에 ‘온사회를 주체사상화’하기 위하여 사회의 각 분야에 주체사상을 파급시킨다는 취지아래 김정일의 주도로 『김일성저작집』을 체계

화시켰다.<sup>189)</sup> 『김일성저작집』은 김일성 항일무장투쟁 혁명전통의 구축, 김일성 우상화 시도, 주체사상의 체계화 및 심화를 통해 명실상부한 주체사상의 학습총서로 자리잡았다.<sup>190)</sup> 여기서 ‘자주’의 주장은 『저작집』 총 44권의 1415 건의 수록논문 가운데 거의 절반을 차지하는 710여 회 이상 나타나고 있다는 점에서 무척 돋보인다.<sup>191)</sup> 그런즉 주체사상의 가치론적 기저에 자주(자주성) 개념이 놓여있다고 할 수 있다. 우선 자주성에 관한 사전적 정식화를 살펴보자.<sup>192)</sup>

사람은 세계와 자기 운명의 주인으로 자유롭게 살려는 요구를 가지고 있으며 자신의 활동으로 그것을 실현해나간다. 다른 모든 존재들과 구별되는 사람의 이러한 성질이 자주성이다. 자주성은 무엇보다도 온갖 구속과 예속을 반대하는 사람의 성질로 특징 지워진다. ...자주성은 사회적 존재로서의 사람의 본질적 특성이다. 자주성이 사람의 본질적 특성으로 되는 것은 우선 그것이 사람의 고유한 생활과 활동에 일관하고 있는 근본속성이기 때문이다. 사람에게 고유한 모든 활동과 생활은 온갖 예속에서 벗어나 자주적으로 살려는 요구를 실현하기 위한 것이며 자신의 요구에 따라 주동적으로 진행되는 생활이며 활동이다. 사람에게 고유한 사유활동과 노동활동은 자주적인 성질로 일관되어 있다. 자주성이 사람의 본질적 특성으로 되는 것은 또한 그것이 사회적 존재인 사람에게 있어서 생명을 이루기 때문이다.

자주성은, 사전적 정식화에서 보듯이, 사람의 본질적 특성으로 규정되고 있다. 이러한 자주성의 개념은 두 차원에서 접근할 수 있다. 먼저 대외정책과 외세의 문제와 관련된 정치적 군사적 측면에서 강조되는

189) 북한은 1970년 중반이래 김정일(당중앙위원회 비서(1973년 9월), 정치국 위원(1974년 2월))의 주도하에 마스-레닌주의를 주체사상으로 대체하는 작업을 강화하였다. 주체사상의 구도에 입각하여 『김일성저작집』의 편집이 이루어졌다. “친애하는 김정일 동지께서는 『김일성저작선집』 편찬에 이어 『김일성저작집』을 낸 데 대하여 몹소 말기하시고 저작출판집에 나서는 모든 문제를 풀어주시었다” 『조선중앙년감 1986』, p. 245.

190) 김병로, 『김일성저작 해체』 (민족통일연구원, 1993), pp. 30~39.

191) 『김일성저작집』 (평양: 조선로동당출판사) 총 44권의 발행년도: 1979~1996, 수록시기: 1930.6.30~1994.7.

192) 사회과학원철학연구소, 『철학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 430~31.

자주성의 의미와, 이와 달리 주체사상이 보다 체계화되는 과정에서 인간의 본질적 속성의 차원으로까지 강조되기도 한다. 이러한 두 측면은 상호 배타적인 것이 아니라, 주체사상의 이론적 심화·발전과정 속에서 자주성의 문제를 국제정치적 대외관계 차원을 넘어 인간의 존재론적 가치 개념으로까지 확대시키고자 하는 의도에서 개념적 재구성이 이루어지게 되었다. 어느 면에서는 김일성의 자주(자주성)의 강조는 대외관계와 특히 주한미군 문제와 관련된 주장이라 한다면, 김정일 시대에는 ‘전통적’ 의미의 자주와 함께 주체사상의 이론적 심화를 통해 자주성의 의미를 인간의 존재론적 가치의 수준으로까지 높였다.

자주성은 북한 사회에서 비교적 일찍 주장되어왔다. 김일성은 인간의 본질을 자주성으로 규정하고 이를 실현하기 위한 근본입장으로 자주적 입장과 창조적 입장을 강조하였다.<sup>193)</sup> 그는 자주성에 대해 주장하였지만 창조성과 의식성을 인간의 본질적 요소로 규정하지 않았다. 다만 ‘창조적 입장’과 ‘사상의식의 강화’라는 방법론적 내용을 추가하는 수준에 머물렀다. 그러나 김정일은 ‘자주성·창조성·의식성’의 3요인을 인간의 본질적 속성으로 규정하였다.<sup>194)</sup> 그는 이 세 요소를 사회적 인간의 속성으로 파악했던 것이다.

김정일은 주체사상의 본격적인 체계화 작업을 시도했다. 그의 논문 《주체사상에 대하여》에서 “자주성은 세계와 자기 운명의 주인으로서 자주적으로 살며 발전하려는 사회적 인간의 속성”<sup>195)</sup>으로 규정하였다. 그리하여 단순히 자주성을 핵심으로한 전 단계의 주체사상은 인간의 본질을 ‘자주성, 창조성, 의식성’의 3차원으로 접근함으로써 이론적으로 한 단계 높아졌다. 특히 인민 대중에 대한 ‘사상의식의 강화’라는 비교적 단순한 논리는 ‘의식성’ 자체가 인간의 본질적 속성의 하나라고 주장됨으로써 구체적인 지도방침으로 사상개조사업과 정치사업선행의 길을

193) 리승복 편, 『변증법적 유물론 1』 (평양: 고등교육도서출판사, 1978), pp. 33~39.

194) 김정일, “주체철학의 리해에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여” (문건발표일: 1974.4.2, 문건발표 확인일: 1984.4.2).

195) 김정일, 《주체사상에 대하여》 (1982.3.31), p. 10.

터놓았다. 의식성의 강조는 사상의식 강화를 통한 인민 대중의 자각성을 혁명과 건설의 가장 중요한 요인으로 삼는 동인이 된다. 이러한 주체사상적 인간관에 기반하여 북한은 사회의 혁명성 유지를 위해 주민 교양사업과 학습활동을 보다 조직적이고 체계적으로 실시하게 되었다.

자주성은, 주체사상의 논리에 따르면, 세계와 자기 운명의 주인으로서 자주적으로 살려는 사람의 속성이며 창조성은 목적 의식적으로 세계를 개조하고 자기 운명을 개척하는 사람의 속성이며 의식성은 세계와 자기 자신을 파악하고 개변하기 위한 모든 활동을 규제하는 사람의 속성이다. 그런데 이러한 속성을 지닌 인간은 자연적으로 태어나는 것은 아니다. 그렇다면 이러한 인간은 어떻게 창조되는가? 두 말할 나위도 없이 끊임없는 사상개조 사업을 통해 모든 인간을 ‘자주성·창조성·의식성’의 속성을 지닌 인간으로 만들어야 한다. 말하자면 ‘인간개조’ 사업이 뒤따라야 하는 것이다. 여기서 주체사상의, 본질에 있어서 사상개조인, 인간개조 이론이 나타나게 된다. 즉 “인간개조는 사람들을 자주성과 창조성, 의식성을 가진 사회적 존재로 키우는 사업”<sup>196)</sup>이라고 할 수 있다. 더욱이 인간개조는 사상정신생활에서 ‘자주성’을 실현하기 위한 중요한 혁명사업이라고 주장하면서, “주체의 인간개조리론은 사회주의, 공산주의 건설에서 인간개조의 필연성과 중요성은 그것이 사람들의 사상정신생활에서 자주성을 완전히 실현하며 공산주의의 사상적요새를 점령하기 위한 기본조건”이라고 강조한다.<sup>197)</sup> 이러한 자주성은 인간 개개인의 본질적 속성에만 한정되지 않는다. 자주성은 사람의 생명일 뿐 아니라 나라와 민족의 생명을 이루는 것으로 주장되면서, 주체사상의 기저 개념인 자주성은 이제 ‘나라와 민족의 생명’으로까지 확대 적용된다.

196) 강운빈, 『위대한 주체사상 총서 6: 인간개조리론』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 15~16.

197) 강운빈, 앞의 책, p. 37.

## (2) 외세(주한미군)와 자주

김일성은 자주성은 나라와 민족의 생명이라고 주장했다. “자주성을 견지하여야 민족의 존엄과 영예를 지킬 수 있고 나라의 독립과 번영을 이룩할 수 있으며 나라들 사이의 단결과 협조를 평등하고 공고한 기초 위에서 발전시킬 수 있다”<sup>198)</sup>고 역설하였다. 북한은 인류 역사를 인민 대중의 자주성을 위한 투쟁의 역사로 보면서, 자주성을 특히 ‘자주적인 정권의 수립’과 ‘국가활동의 자립적 입장’이라는 시각에서 바라보고 있다.<sup>199)</sup>

력사적으로 형성된 사회생활단위이며 사람들의 공고한 집단인 나라와 민족은 자주성을 생명으로 한다. 자주성은 나라의 독립과 민족의 존엄을 지키기 위한 근본담보이며 사람들의 자주성을 실현하기 위한 선결조건이다. 자주성을 위한 사람들의 투쟁은 민족국가단위로 진행되며 사람의 운명도 민족적 또는 국가적 범위에서 개척되어 나간다. …나라와 민족의 자주성은 민족적독립을 이룩하고 자주적인 정권을 세우며 국가활동에서 자립적립장을 지킴으로써 보장된다.

자주적인 정권, 국가활동의 자립적 입장은 주변 강대국의 영향하에 있는 제3세계 약소국의 대외관계의 궁극적 이상임은 분명하다. 여기서 자주와 관련된 북한의 주장은 두 측면에서 이해될 수 있다. 우선 북한 정권의 수립과 건설과정에서 중국과 구소련의 두 강대국 사이에서 북한 정권 스스로 독자적 존립 방향을 모색하고자 했던 경험으로부터 확인된 입장이다. 다른 한편 한반도의 지배력으로 군림하는 미국과 미국에 종속된 한국정부에 대한 비판의 논리로 주장되고 있다. 한반도에 대한 미국 지배력의 실체는 가공할 무력을 동원할 수 있는 엄청난 군사력과 정치경제적 규정력에 있다. 사실 미국 즉, 주한미군은 북한정권에 있어서 상상을 뛰어넘는 공포와 위협실체라는 점에서 재론의 여

198) 김일성, <아르헨티나에서 발간하는 잡지 《제3세계편람》 창간호에 발표한 논설 1975년 12월 26일>, 『김일성저작집』30 (1985년), p. 557.

199) 사회과학원철학연구소, 『철학사전』, p. 431.

지가 없다. 북한 체제의 폐쇄성, 극단적 자주 관념, ‘우리식 사회주의’ 등의 언술체계 속에 내재된 강박관념은 어느 면에서는 외부적 위협에 대한 의식적 반작용의 특수한 형태로 볼 수 있다. 그런 점에서 북한의 자주는 당연히 외압이 실체인 미국과 주한미군 문제와 결부되지 않을 수 없는 것이다.

#### <미군철수론의 방법론적 변화>

북한의 자주 개념은 외세의 배제를 뜻하는 ‘반외세 자주화’의 논리로, 외세인 주한미군 철수 주장은 일찍부터 최우선적 전략목표로 설정되었다.<sup>200)</sup> 주한미군 철수는 북한의 통일전략과 관련한 기본 원칙이며 부동의 전략목표이다. 김정일은 ‘7·4공동성명’의 통일 3대원칙이 채택되었을 때, “남조선 당국자들이 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 나라의 통일을 자주적으로 이룩하자는 데 대하여 동의한 것만큼 우리는 미군 철거문제를 강하게 들고 나가야 합니다”<sup>201)</sup>고 말했다. 그후에도 북한은 통일을 위해서는 미국의 남한에 대한 간섭 중지와 주한미군 철수가 단행되어야 한다고 끊임없이 주장해왔으며, 남북 정상회담 이후에도 수차례 걸쳐 주한미군 철수 입장을 공식적으로 확인하였다. 그러나 최근 주한미군 문제에 대한 김정일의 입장 변화를 시사하는 듯한 언급들이 소개되면서 미군 문제에 대한 북한의 입장에 대해 인식의 혼란을 초래하고 있다.<sup>202)</sup>

200) 북한은 1953년부터 미군철수를 주장하였다. 김일성, <모든 힘을 민주기지 강화를 위하여(조국통일민주주의전선 함경남도열성자회의에서 한 연설 1953년 10월 20일)>, 『김일성저작집』8 (1980년).

201) 김정일, <조국통일 3대 원칙을 관철하기 위하여 견결히 투쟁하자 1972년 7월 14일>, 『김정일선집』2 (평양: 조선로동당출판사, 1993), p. 410.

202) 외세배제 문제와 관련하여 다음의 두 사례로 북한의 입장 변화를 지적하기도 한다. 북한은 1992년 헌법개정을 통해 1972년의 헌법 제5조의 “전국적 범위에서 외세를 물리치고”를 삭제함으로써 외세배제논리를 약화시켰으며, 그리고 『6·15남북정상회담』 제1항 자주와 관련한 선언 내용 가운데 『7·4공동성명』의 ‘자주적’ 해결 원칙에서 천명된 “외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이”라는 문구가 생략된 점을 주목하면서 북한의 ‘외세’에 대한 입장의 변화를 추론하는 시각도 있다.

정상회담 이후 김정일 국방위원장이 주한미군의 중립화 또는 평화유지군으로서의 지위 변경을 전제로 미군 주둔의 용인을 시사하였다는 내용이 보도되기도 했다.<sup>203)</sup> 이러한 국내 보도기사는 주변국들의 관심을 사기에 충분했다.<sup>204)</sup> 이즈음 김대중 대통령은 ‘6·25’ 50주년 기념사에서 “주한미군은 한반도에 완전한 평화체제가 이루어질 때까지는 물론 통일된 후에도 동북아시아의 세력균형을 위해서 필요하다”는 것을 분명히 북측에 설명했다. 주한미군의 필요성에 대한 나의 설명에 북측도 상당한 이해를 보였다”고 밝히면서, “우리의 국익을 위해 주한미군이 계속 주둔하기를 바란다”는 것을 천명하고 싶다고 하였다.<sup>205)</sup> 이후 미국의 유력 일간지인 <뉴욕타임즈>(2000.9.11)는 ‘남한, “주한미군 당위성 북한도 인정”이라는 제하의 기사에서, “한국의 김대중 대통령은 남북 정상회담의 가장 중요한 소득은 주변 강대국들을 불러들일 수도 있는 한반도의 힘의 공백을 막기 위해 남한에 미군이 주둔해야 한다는 것을 남북한이 똑같이 이해한 점이라고 말했다”고 보도했다.<sup>206)</sup>

그런데 과연 이 보도 내용처럼 주한미군 주둔을 남북한 즉, 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 ‘똑같이’ 이해했을까? 이 경우 ‘똑같이 이해했다’는 것은 북한이 주한미군 주둔을 공식적으로 인정한다는 것으로 해석될 수 있는 소지가 있다. 그러나 김정일의 ‘이해’(?)를 미군 주둔을 인정하는 것으로 받아들이는 데에는 남북관계의 화해 분위기를 반영한 희망적 해석이 될 수도 있으나, 이 문제에 대한 북한의 입장 변화를 전향적으로 이해할 수 있는 가능성도 없지는 않다.

사실 미군철수 주장에 대한 북한의 방법론적 변화는 수 차례 나타났다. 북한은 1980년대 후반 종래의 즉각적이고 완전한 철수 주장으로부

203) 6월 정상회담 과정에서 주한미군 문제에 대한 남북한 정상간의 비공식적 언급으로는 김대중 대통령의 “한반도 뿐 아니라 동북아 평화유지를 위해서도 필요하다”는 입장에 대해, 김정일 위원장은 “주한미군이 있는 게 꼭 나쁜 것만은 아니다”는 것으로 평가했다. 또한 김위원장은 휴전선 비상사태 때 주한미군의 조정자 역할을 거론한 것으로 알려졌다. <중앙일보>1면, 2000.6.20.

204) 서울소식통을 인용한 <産經新聞> (2000.6.21) 보도 참조.

205) <동아닷컴>, 2000년 6월 25일.

206) KN-134(9/11/2000, KISON), www.gokison@cs.com

터 단계적 철수를 제안하였다. 이를테면 북한은 1989년 말부터 1991년 말까지 3단계에 걸친 주한미군의 철수를 주장한 바 있다.<sup>207)</sup> 미군철수 주장에 대한 신축적인 입장은 김일성이 “미국이 남조선에 주둔하고 있는 미군을 북과 남이 련방국가를 창립하는 과정에 철수하여도 좋고 그 전에 철수하면 더욱 좋습니다”고 밝힌 데에서도 나타나고 있다.<sup>208)</sup> 이런 배경 속에서 얼마 후, 주한미군이 북한에 적대적인 군대가 아니라면 상당기간 주둔해도 무방하다는 견해를 밝히기 시작하였다.<sup>209)</sup> 이후 김일성은 북한 핵문제를 둘러싸고 북한과 미국간 갈등이 한껏 고조된 상황 속에서 주한미군 철수 주장을 상당히 누그러뜨린 단계적 철수론을 다시 한번 주장하였다.<sup>210)</sup>

우리가 련방제 조국통일을 주장하지만 지금 당장 남조선에 있는 미군을 다 몰아내자는 것은 아닙니다. 물론 남과 북 사이에 화해와 불가침에 관한 합의서가 채택되고 우리가 남조선을 《적화》하려 하지 않는다는 것을 명백히 천명한 조건에서 미군이 남조선에 남아있을 명분이 없게 된 것은 사실입니다. 미국이 중국이나 일본, 로씨야를 견제하기 위하여 남조선에서 물러가려 하지 않는데 우리는 미군이 남조선에서 당장 철수하지 않겠으면 단계적으로라도 철수할 것을 요구하고있습니다. 앞으로 북과 남이 화해를 하고 군대를 줄이면 그에 따라 남조선에 주둔하고 있는 미군도 단계적으로 철수하여야 합니다. 북과 남이 불가침 문제를 합의하고 서로 싸움을 하지 않을 것을 약속한 것만큼 많은 군대를 그대로 둘 필요가 없습니다. 내가 늘 말하는 것이지만 북과 남의 군대를 점차적으로 줄여 각각 한 10만명 정도로 유지하면 됩니다. 남조선

207) ‘조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회 최고인민회의 상설회의 정무원합회의’(1988.11.7)에서 채택한 “조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화보장대책에 대하여” <로동신문> 1989.11.8.

208) 김일성, <민족올림픽위원회 협회 위원장인 메히끄출판회사 위원장 겸 사장일행과 한 담화, 1991년 6월 5일>, 『김일성저작집』43 (1996년).

209) 1992년 김정일의 지시하에 김용순 당비서가 미국 방문중 아놀드 캔터 미국무차관보와의 고위급회담에서 이 견해를 전달한 바 있다. 『월간조선』, 2000년 8월호, 참조.

210) 김일성, <조선민족은 누구나 조국통일에 모든것을 복종시켜야 한다: 재미교포 녀류기자와 한 담화 1994년 4월 21일>, 『김일성저작집』44 (1996년).

에 주둔하고있는 미군도 북과 남의 군대가 각각 10만명 정도로 축소될 때에는 완전히 철수하여야 합니다. 그런데 남조선 역대통치자들은 북과 남의 군대를 각각 10만명 정도로 줄이자는 우리의 제의를 외면하고 군비를 계속 확장하였으며 미군의 남조선주둔을 애걸하였습니다.

미국은 남조선에 남아있을 명분이 없음에도 불구하고 “몰러가려 하지 않는다”는 현실적 인식은 북한의 수세적 변화를 초래하게 했다. 그러므로 단계적 철수론은 한반도를 둘러싼 미국의 전략적 의지의 불변이라는 현실적 한계에 부딪힌 하나의 타협책으로 제시된 것으로 이해된다. 한반도를 비롯한 동북아시아에 대한 미국의 강력한 패권주의 앞에 주체 국가는 외세 문제에 대한 자기수정을 하지 않을 수 없었다.

그런데 이 담화에서 우리의 주목을 끄는 주장이 제기되었다. 주한미군의 단계적 철수 주장을 남북한 군축과 연계시켰다는 점이 그것이다. 위에서 인용한 담화 내용에서 보듯이, “북과 남이 화해를 하고 군대를 줄이면” “그에 따라 미군도 단계적으로 철수해야” 한다는 주장은 분명 새로운 해석을 요한다. 그러나 ‘군대를 줄이면 철수해야 한다’는 말을 ‘선군축·후철군’ 주장으로 해석하기에는 무리가 따른다. 이는 남북화해가 이루어지면 당연히 남북한 군축과 주한미군 철수는 함께 이루어져야 한다는 주장으로 즉, ‘군축과 미군철수 병행론’으로 볼 수 있다. 왜냐하면 남북간 경제력 차이에 의한 확산일로에 있는 국력차, 한미군사동맹, 한·미·일 삼각동맹체제, 그리고 주한미군 등의 남북한 군사력의 엄청난 비대칭성·비균형성에도 불구하고 남북한간 군축을 주장할 수는 없기 때문이다.

주한미군 철수를 전제하지 않은 조건에서 남북한간 균형군축의 실현 가능성이 크지 않다. 그럼에도 김일성의 이러한 입장은 한반도의 대결국면과 구조적인 긴장상태의 완화를 위해서는 군축과 미군철수라는 ‘두마리의 토끼’를 한꺼번에 잡을 수 있는 방안을 고려하지 않을 수 없는 상황을 반영한 주장으로 이해된다. 그러나 북한의 군축 주장에 대해 남한은 항상 ‘선(先)신뢰구축’ 논리로 북한의 군축론을 일축해왔다. 어쨌든 주한미군 철수 주장은 북한의 바램과 의지와는 무관하게 오로지 미국

의 전략적 이해관계에 달린 문제라는 데에서 북한의 딜레마가 있다. 북한은 진작부터 주한 미군의 즉각적이고 완전한 철수 주장의 한계를 절감하였다. 그리하여 북한의 신축적인 태도는, 주한미군이 북한 체제에 위협적인 적대적 성격이 해소된다면 주한미군 철수 주장은 유보될 수 있다는 입장의 개진으로까지 나아갔다.<sup>211)</sup> 그러나 미국은 북한의 이러한 변화를 신중하고 고려하지 않고 지금까지 외면하거나 무시하는 태도를 취했다.<sup>212)</sup> 그럼에도 북한의 주한미군 문제에 대한 접근방식의 변화를 보여왔다. 남북한 긴장완화 분위기에도 불구하고 북미관계가 근본적으로 개선되지 않은 상태에서는 북한측의 주한미군에 대한 입장의 공개적·공식적인 변화를 기대하기는 어렵지만, 한반도 평화체제의 수립 전망과 관련하여 어느 정도의 변화를 내다볼 수 있다.<sup>213)</sup>

#### <잠정적 주둔 용인과 자진철수론>

북한의 주한미군 문제에 대한 정책 방향은 두 갈래로 전망된다. 하나는 주한미군의 지위변경과 성격전환을 전제로 영구주둔이 아닌, 잠정적 주둔을 묵시적으로 용인하는 입장이 예상된다. 다른 하나는 미군이 스스로 물러나는 이른바 ‘자진철수’를 유도하는 방향으로 가닥을 잡아 나갈 것이다. 이렇게 본다면 북한의 주장은 주한미군의 즉각적이고 완전한 철수 주장에서 단계적 철수론으로 주장되었다가, 향후 현실을 인정한 바탕 위에서 미군의 자진철수를 유도하려는 전략을 선택할 것이다.

211) 1994년 10월 북미 제네바협상 당시 강석주 북한 외무성 제1부상은 “평화체제 하의 주한미군은 남한의 북침도 방지하는 안전보장자 역할을 할 수 있다”고 말했다; 1996년 4월 미국 조지아대학 학술회의에서 이중혁 아태평화위 부위원장은 “북미 양측이 평화협정을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군으로 활동하는데 반대하지 않겠다”는 요지의 내용을 밝힌 바 있다.

212) 1992년 1월 뉴욕에서 열렸던 북미회담시(김용순-캔터), 김용순의 주한미군 주둔 가능성을 시사하는 제의에 캔터의 미국측은 애써 외면하는 입장이었다. 『월간조선』, 2000년 8월호, 참조.

213) 북미관계 개선을 기대할 수 있는 조치로 북한을 비롯한 7개 국가를 대상으로 미국무부가 즐겨쓰던 ‘부랑국(rogue state)’이라는 말이 ‘우려대상국(state of concern)’이라는 말로 바뀌게 되었다. KISON 062000-87.

북한의 미군 철수론은 다음과 같은 세 단계의 변화를 보여왔다. 즉, ①즉각적 완전철수 → ②단계적 철수 → ③자진철수의 경로를 밟아왔다. 물론 둘째, 셋째 단계는 주한미군의 지위와 성격의 변화를 전제로 주둔을 ‘잠정적으로’ 용인하는 신축적 입장에 기반하고 있다. 여기서 셋째 단계인 ‘자진철수론’은 최근 김정일의 다음과 같은 대담에서 잘 나타나고 있다.<sup>214)</sup>

그 동안 미군더러 나가라고 했지만 그들이 당장 나가겠습니까. 우선 미국 스스로가 생각을 달리해야 합니다. 그들은 분단에 책임이 있는 만큼 통일에도 책임이 있습니다. 지난날 닉슨도 카터도 미군을 철수하겠다고 했는데, 주한미군 문제는 우선 그들 스스로가 우리 민족의 통일을 적극적으로 돕는 방향에서 알아서 결정해야 합니다.

말하자면, 미군철수는 미국이 “그들 스스로가 알아서 결정해야”할 문제로, 철군의 시기와 방법도 북한으로서는 문제삼을 수 없다는 말이다. 그렇다고 결코 영구주둔을 용인하는 것은 아닐 것이다. ‘당장’ 나가지 않는다면 스스로 알아서 적절한 시기에 철군해야 한다는 입장이다. 이를테면 미국은 분단에 책임이 있는 만큼 한반도의 통일을 돕는 방향에서 “생각을 달리”해 주길 바라고 있는 것이다.

북한측의 자진철수론은 남한측의 통일 후에도 철군불가를 천명한 영구주둔론과 분명 다르다. 김대중 대통령은 주한미군 주둔을 한반도의 세력균형론에 입각하여 ‘6·25’ 50주년 기념사에서 이렇게 밝혔다. “나는 주한미군에 대해서 태도를 분명히 했다. 주한미군은 한반도에 완전한 평화체제가 이루어질 때까지는 물론이고 통일된 후에도 동북아시아의 세력균형을 위해서 필요하다는 것을 분명히 북측에 설명했다.…만일 한국과 일본에 있는 10만의 미군이 철수한다면 한반도는 물론 동아시아와 태평양의 안전과 세력균형에 커다란 차질을 가져올 것이다. 우리는 국익을 위해서 주한미군이 계속 주둔하기를 바란다는 것을 나는 여러분에게 이 자리를 빌려 천명하고 싶다”고<sup>215)</sup> 말했다. 그런데 여기서 주

214) 김정일과 재미동포 언론인 문명자 주필과의 대담(6월 30일), 『월간 말』 2000년 8월호, 참조.

목되는 점은 한반도의 완전한 평화체제의 수립과 통일이 이루어진 후에도 주한미군은 동북아의 ‘세력균형’을 위해 필요하다는 주장이다. 이처럼 세력균형론은 현상유지론의 변형태임에도 불구하고, 주한미군의 영구주둔을 합리화시키는 논리로 활용되고 있다. 이 경우 세력균형론은 초역사적인 안보론의 한 형태로서 통일 후에도 주한미군의 영구주둔을 정당화하는 논리로 작용한다. 그러나 김정일 위원장의 세력균형론은 당면한 현실 속에서 균형자 역할이나 안전판 기능을 ‘잠정적으로’ 인정하는 논리이나 미군의 영구주둔을 용인하는 데까지 나아가는 것은 아니다.<sup>216)</sup> 남북한 모두 한반도의 세력균형을 중시한다고 하더라도 주한미군 문제에 대한 북한의 자진철수론과 남한의 영구주둔론의 갭은 뚜렷하다.

### (3) 주한미군과 미국측 입장

정상회담 후 미국 조야에서도 철수론, 현상유지론 등이 분출하면서 주한미군 문제가 ‘뜨거운 감자’로 떠오르고 있다. 먼저 철수론에 접맥될 수 있는 입장을 살펴보자. <워싱턴포스트>는 워싱턴의 군사전문가들과 안보분석가들이 평양회담이 커다란 변화를 불러일으킬 것이라고 생각하고 있다고 지적하면서, “통일이 곧 이루어지건 또는 그렇지 않건 간에 참된 평화가 실현된다면 주한미군을 철수하라는 커다란 압력을 받게 될 것”이라는 의회조사국의 군사전문가 로버트 골드치의 말을 인용·보도하였다.<sup>217)</sup> 그리고 남북한 관계 개선이 진정한 것이라면 미국은 주한 미군 철수 계획을 세워야 한다는 주장도 제기되었다. 헬름스 미 상원외교위원장은 CNN에 출연하여, 미국이 “주한 미군을 철수할 지 여부를 검토할 때가 됐다”고 말했다. 그는 정상 회담을 계기로 남북한 관계

215) <연합뉴스> 2000년 6월 25일.

216) 한호석, “근본문제 해결의 길을 열어놓은 평양회담”(00-08-22), <http://www.onekorea.org/research/000812.html>, p. 7/24.

217) <Washington Post>, 2000.5.26.

가 항구적인 해빙으로 이어질 지는 아직 미지수라면서도, 그러나 “만약 남북한관계의 해빙이 일시적인 것이라면 미국은 미군을 한반도에 남겨둬야 할 것”이라고 단서를 달았다.<sup>218)</sup> 한반도 정세변화에 따른 일본 및 미국의 대아시아정책과 관련하여 찰머스 존슨은 신문 기고문에서, 미의 회와 펜타곤, 일본만이 남북한 정상회담의 중요성을 모르는 것 같다고 하면서, 한국이 우리에게 주한미군 철수를 요청하기 전에 철수에 착수하는 것은 너무 때 이른 감이 없지 않다고 하면서도, ‘오키나와를 불량 초강대국(Rogue Superpower, 미국)에서 해방시키라고 주장하였다.<sup>219)</sup>

미국방부 정책차관실이 작성한 『아시아 2025』은 미국방부 정책자문 위원회가 2025년까지 아시아 전략환경의 변화를 예상하면서 작성한 시나리오가 주목된다. 여기서는 2005년에 남북한간 평화협정이 체결되고 한국과 일본 그리고 워싱턴의 압력이 있게 되면 앞으로 10-15년 안에 주한미군과 주일미군이 모두 철수할 가능성이 있다고 보고되었다.<sup>220)</sup>

반면, 주한미군의 현상유지론도 강력히 제기되고 있다. 미국방부 대변인은 “남북한의 통일 이후에 주한미군에 어떤 변화가 있을 것인지를 예측하는 것은 시기상조지만 미군을 아시아의 평화와 안정을 유지하는 세력으로 계속 주둔시킬 것”이라고 했으며<sup>221)</sup>, 미합참의장 헨리 쉘튼도 주한미군 감축에 대한 결론을 내리기엔 아직 시기상조라고 말했다.<sup>222)</sup> 백악관 국가안보회의 대변인 크롤리도 주한미군 지위에 대한 변화를 고려하지 않고 있다고 했다.<sup>223)</sup>

매들린 올브라이트 미국무장관의 입장은 아주 단호하다. 그녀는 서울 방문중 정부중앙청사 대회의실에서 열린 기자회견에서 “분명히 주한미

218) <한겨레> 인터넷, 2000년 6월 17일.

219) 이 기고문에서 “이른바 북한의 미사일 위협이라는 것은 거의 전적으로 의회 내 공화당원들의 상상의 산물이며, 정보기관과 군산복합체의 지지자들에 의해 고무 격려된 것이다”고 하였다. <Los Angeles Times>(6.26), KISON062600-91; 이처럼 미국의 국익 또는 군산복합체의 자금줄에 따라 움직이는 미국 파워엘리트들의 이해관계에 한반도 주민들의 존망이 달려있다.

220) <조선일보> 인네넷, 2000년 7월 5일.

221) <한겨레> 인터넷, 2000년 6월 16일.

222) <Washington Times>, 2000.6.16.

223) <Washington Post>, 2000.6.16.

군의 주둔이 지속되어야 하는 이유가 있다. 첫째는 전쟁억제이고, 둘째는 이 지역의 안정을 위해서다. 이 두 가지가 없어지지 않는 한 주한미군의 존재에는 변함이 없다”고 말했다.<sup>224)</sup> 여기에서 그치는 것은 아니다. 남북관계의 화해·협력 분위기로 한반도의 평화정착 분위기에 찬물을 끼얹는 듯한 보고서도 제출되고 있다. 미국방부가 의회에 제출한 ‘한반도 군사 상황 2000년 의회 보고서’와 관련, <뉴욕타임즈> 기사(9월21일자)는 펜타곤의 한 군 장교의 말을 인용하여, “펜타곤은 남북관계의 잠재적 발전 가능성을 평가절하하고 있으며, 긴장완화를 초래할지도 모르는 주한미군의 위상변화에 저항하고 있다”고 하면서, “미국은 현 상태가 유지되기를 갈망하고 있다고 밝혔다.<sup>225)</sup> 한편, 철수론과 현상유지론 사이에 감축론도 나타나고 있다. 감축론은 철수론과 현상유지론의 역학관계에서 그 수준이 결정된다는 점에서 부차적 변수이다. 이러한 감축론은 한반도 긴장완화와 평화분위기가 상당한 단계로 성숙되었을 경우, 미국의 동북아지역에 대한 패권전략과 개입의지의 불변에도 불구하고, 절충적 타협책으로 나타날 수 있다. 감축론은 주한미군 위상의 점진적 변화가 불가피한 경우, 한국 주둔 지상군의 병력은 감축시키되, 미공군력의 증강능력을 향상시키는 전략구도를 대안으로 한다.

주한미군의 ‘전진배치’(forward presence)는 북한의 위협과 한반도 안보차원을 넘어 미국의 동아시아 지역안보전략의 핵심내용이다. 한반도 상황변화를 전제한 시나리오에서도 강력한 미군병력의 전진배치가 유지되어 한다는 입장은 변하지 않고 있다. 최근의 한 보고서는 “미국은 아시아 국가 가운데 중국의 부상을 우려하고 있고, 그 때문에 한반도에서 어떤 결과가 빚어지더라도 미국의 영향력이 아시아에서 사그러지지 않을 것”을 주장하고 있다. 이는 한반도에서 평화공존의 분위기가 성숙되면 미국의 영향력이 상실될 것을 우려하는 여론에 “어떤 결과가 빚어지더라도” 즉, 한반도에 확고한 평화체제가 수립되더라도 미국의 영향력은 불변적이며, 특히 한미연합사령부(CFC)의 지휘권이 이양될 경우

224) <매일경제> 인터넷, 2000년 6월 24일.

225) KN-141(9/26/2000, KISON), www.gokison@cs.com

한국의 주권 문제는 해결될 수 있을 지는 몰라도 외국군의 지휘를 받는 미군이라는 문제가 발생하기 때문에 그러한 지휘권 이양은 있을 수 없다고 밝혔다.<sup>226)</sup> 이처럼 주한미군의 지위 문제에 대해 미국 내에서 다양한 논의가 나타나고 있는 점이 주목된다.

미국은 21세기 국가안보전략의 세 가지 핵심을, ①미국의 안보이익 제고, ②미국 경제적 번영의 증진, ③해외에서의 민주주의의 확산으로 밝혔다. 이를 위해 군사동맹의 팽창 및 평화를 위한 동반자관계와 같은 폭넓은 이니셔티브의 행사와 개입의 불가피성, 그리고 미국의 국가이익 증진을 위한 다양한 세계전략을 공개하는 가운데 여전히 한반도를 동아시아의 평화와 안정에 중대한 위협지역으로 인식하고 있다.<sup>227)</sup> 미국 방성은 새로운 세기의 전략적 비전으로 한반도를 비롯한 아시아에서의 미군주둔 원칙을 천명하면서 특히, “한반도는 적어도 당분간 역내의 최대 안보위협지역으로 존속할 것이다. 한미동맹은 계속해서 한반도의 안정과 전쟁억지에 기여할 것이다”고 주장하였다.<sup>228)</sup> 이처럼 미국의 한반도를 비롯한 동아시아에서의 안보전략은 미국의 국가이익이 관점에서 개입의 불가피성이 강조되고 있다. 이를테면 세계의 모든 지역은 자국의 국가이익을 실현하는 대상에 불과할 뿐이다.

북한은 외세배제의 논리로 자주를 주장해왔다. 그러나 외세 즉, 주한미군 문제는 주체사상으로 무장된 철통같은 단결의지의 과시와 이념적 공세에도 불구하고 그들의 의지를 관철시키기에는 근본적인 한계에 직면하지 않을 수 없었다. 따라서 북한도 정면돌파보다는 우회하는 지혜를 습득하고 있는 중이다. 한반도에서의 긴장완화와 평화구조의 정착을 통해서만 자주를 왜곡시키는 외압의 실체를 극복할 수 있을 것이다.

226) Michael McDevitt, “주한미군 위상의 점진적 변화(U.S.: Forces in Korea: Status and Considerations Regarding Evolutionary Change),” 한반도 화해와 통일로 가는 길(The Korean Peninsular: Paths to Reconciliation and Reunification, 9.29/30(KISON. KN-142, 10/2/2000).

227) 미국백악관, 「새로운 세기를 위한 국가안보전략/A National Security Strategy for A New Century 1998. 10」(「국가전략」제5권1호(세종연구소, 1999년), pp. 339~386).

228) 미국방성, 「미국의 동아시아·태평양지역 안보전략/The United States Security Strategy for the East Pacific Region 1998. 10」(앞의 책, pp. 387~423).

## 나. 남북한 자주 개념의 접점

한국사회에서 자주에 대한 체계적인 담론을 찾으려는 노력은 도로(徒勞)에 그치기 쉽다. 자주에 대한 수사적 표현 - 예컨대, ‘자주국방’, ‘자주정신’ 등 - 을 제외하고는 자주에 대한 특정한 주장과 견해가 제기되기 어려웠다. 이는 물론 재언의 여지가 없이, 한국 현대사회의 특수한 역사성에 기인한다. 해방 후 식민지적 유제가 청산되지 못한 채, 민족해방을 위해 투쟁했던 민족운동세력은 철저히 배제된 상황에서 미군정과 결탁한 친일세력과 보수세력 중심의 헤게모니 세력은 반공이데올로기와 반복 대결의식을 토대로 지배체제를 구축하였다. 그후 전쟁과 분단 고착화 과정에서 체제존립과 국가안보를 전적으로 미국에 의존하게 되었고, 더욱이 근대화전략의 일환인 대외의존적 자본주의 발전과정 속에서 민족의 자주와 자존의 문제는 유보적 가치가 될 수밖에 없었다. 더욱이 민족적 자주의식은 헤게모니 집단의 친일·친미적 기생성(寄生性)으로 인해 정상적인 발전을 보지 못하고 왜곡되었다. 그 결과 정치적 자주와 자존의 문제는 식민지시대의 역사청산의 과제와 함께 대미(對美)종속성과 주한미군의 위상에 대한 비판적 인식으로 연계될 수 있는 문제였기 때문에 오랫동안 터부시되어 왔다. 이와 함께 사회문화적 차원에서도 자주의식도 심각하게 인식되지 않았다. 자주의식과 관련된 민족의식, 역사의식, 민족성에 기반한 전통문화는 구미식 가치관과 생활방식 등의 맹목적 수용과 모방, 그리고 세계화 충격 등으로 인해 거의 사라져가고 있는 상황이다.

### (1) ‘사람’ 또는 ‘인민대중’의 자주성

남북한 자주와 자존의 접점은 두 차원에서 접근할 수 있다. ‘사람’ 또는 ‘인민대중’의 자주와, 대외관계에서의 국가의 정치적 자주 문제가 바로 그것이다. 자주에 대한 남북한 각각의 주장과 실체는, 두 차원에서 서로 다른 모습으로 나타난다. 북한의 경우, 국가적 자주성은 충분히 인정될 수

있으나, 사람 또는 인민대중의 자주성은 남한의 개인적 차원의 자주성과 분명 다르다. 개인적 자주성은 집단·전체·국가 속에 매몰되어 있다. 이와 달리 남한은 민족의식, 전통문화 등에 접맥된 자기정체성의 문제는 상당히 부정적인 상황이지만, ‘전체보다는 개인’이 앞서는 사회라는 점에서 개별적 자주성이 부인되고 있는 것은 아니다. 그러나 정치적 차원에서 국가의 자주성은 심각하게 왜곡되어 있다.

주체사상은 “사람중심의 새로운 철학사상”이라고 한다.<sup>229)</sup> 그러나 주체사상에서 말하는 ‘사람’은 개성과 인격을 지닌 개별적 인간을 말하는 것이 아니다. 개별적 인민이 사회역사의 주인이라기 보다는 인민대중 즉, 집단적 존재로서의 ‘인민대중’이 사회역사의 주체로 부각된다. 따라서 개별적 존재로서 인간 개념은 발견할 수 없으며 무의미하다. 주체사상의 ‘사람’은 자유주의사회의 주체인 ‘개인’이 아니다. 주체사상에 의하면 인민대중의 자주성은 강조되나 개개인의 자주성의 관념은 나타나지 않는다.

주체사상은 인류역사를 인민대중의 자주성을 위한 투쟁의 역사로 파악하면서, 자주성을 위한 투쟁의 영역으로 ‘사회개조, 자연개조, 인간개조’를 강조한다. 사회를 개조하는 투쟁은 인민대중이 계급적 및 민족적 연속에서 벗어나 자주적인 생활을 누릴 수 있는 사회정치적 조건을 마련하는 투쟁이다. 자연개조는 물론 생존과 발전에 필요한 생활수단을 얻어내기 위한 투쟁이다. 그런데 사람을 개조하기 위해서는 인간개조 투쟁을 벌여야 한다. 인간개조를 통해 사람은 낡은 사상과 문화의 구속으로부터 벗어나고 자기 운명을 자신이 틀어쥐고 개척해 나갈 수 있게 된다. 즉, 자기자신으로부터 해방투쟁이다.<sup>230)</sup> 인간개조는 체계적이고 지속적인 학습을 통해 이루어진다. 인간개조를 통해 ‘사람’은 비로소 ‘인민대중’에 녹아들면서, 개체로서의 자아(自我)는 전체로서의 큰 자아(大我)와 일치하게 된다. 이를테면 ‘나’가 매몰되는 바로 그 지점에서 ‘우리’가 되살아난다. 여기서 자기 운명을 스스로 개척해 나가는 자주성의

229) 김정일, 《주체사상에 대하여》, p. 9.

230) 조성박, 『주체사상』(평양출판사, 주체88(1999)년), pp. 142~152.

주체는 ‘나’가 아닌 ‘우리’로서 즉, (개별적) 인민이 아닌 인민대중이다. 인민대중은 집합적 존재이나, 개별자들의 단순한 총합이 아닌 그 자체가 하나의 자기완결체로서 작용한다.<sup>231)</sup>

주체사상의 인간개조는 어느 면에서 프랑스의 사회계약론자 J.J 루소가 역설한 도덕적 존재로서의 인간의 완성을 추구한 교육론을 연상시킨다. 루소는 인간은 두 번 태어난다고 했다. 처음은 자연적 탄생이다. 두 번째는 누구나 교육과 도덕적 교화(indoctrination)를 통해 도덕적 덕성을 함양한 존재로 다시 태어나는 ‘제2의 탄생’을 맞이해야 한다고 역설했다. ‘제2의 탄생’은 자연인을 도덕적 존재로 만들 수 있는 그야말로 완전무결한 인격체인 교육자(mentor)에 의해서만 가능하다. 루소의 교육론은 현실적으로 그러한 완전무결한 도덕적 존재가 있을 수 있느냐 하는 문제보다, 덕성교육 그 자체의 중요성을 크게 강조한 교육론이라는 점에서 근대 윤리철학에 큰 영향을 미쳤다. 한편으로 주체사상의 인간개조론은 기독교적 속성을 엿보게 하는 측면도 있다. 기독교의 성령제일주의에서는 인간의 자연적 탄생과는 달리 신앙적 존재로서의 ‘거듭나기’를 실존적 인간의 궁극적 목표로 삼고 있다. 주체사상의 인간개조투쟁은 이러한 ‘거듭나기’ 위한 신앙적 고투와 내면적 친화성을 지니고 있다고 생각된다.

주체사상은 인민대중을 사회역사의 주체로 규정하였다. “주체사상이란 혁명과 건설의 주인은 인민대중이며 혁명과 건설을 추동하는 힘도

231) 주체사상의 ‘사람’과 ‘인민대중’의 개념은 인간에 대한 단수 관념을 배제한다. 사람과 인민대중은 개개인의 집합 즉, 부분의 단순한 총합 개념을 넘어 그 자체가 군집체적 생명체로 인식된다. 주체사상에서 말하는 인간은 역사적 존재이다. 이러한 역사적 존재는 개별적 차원이 아니라 집단으로 존재한다. 자유주의 철학의 인간관은 ‘홀로선’ 개별적인 단수로서의 개인이다. 이러한 인간관에는 역사라는 시간 관념과 집단적 존재로서의 인간과는 무관하다는 점에서, 그야말로 고도절해(孤島絶海)에서 태어나고 자란 인간을 상정한 형태라 할 수 있다. 주체사상의 사람은 사회적 존재로서 “태어난 첫날부터 일정한 사회적 집단을 이루고 살아왔는바 그것은 끊임없이 변화발전해왔다”고 하는 데에서 잘 나타나고 있듯이, 변화발전과정에 놓여있는 인간존재의 ‘역사성’을 강조하고 있다.(조성박, 『주체사상』, pp. 154~155). 자유주의 인간관의 상징인 로빈슨 크루소적 인간관은 일찍이 유적존재로서의 인간관에 바탕을 둔 유물론에 의해 충분히 비판되었으나, 주체사상에서 강조된 인간존재의 역사성의 문제는 분명 새로운 발견이다.

인민대중에게 있다는 사상입니다. 다시 말하여 자기 운명이 주인은 자기 자신이며 자기 운명을 개척하는 힘도 자기 자신에게 있다는 사상”<sup>232)</sup> 임을 강조하였다. 그런데 인민대중이 역사의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하자면 반드시 지도와 대중이 결합되어야 한다.<sup>233)</sup> 말하자면 사상적으로 각성되고 하나의 정치적 역량으로 굳게 뭉쳐야 하며, 이를 위해 인민대중은 의식화, 조직화되어야 하는 것이다. 그렇다면 인민대중의 이러한 의식화, 조직화는 저절로 이루어지는 것인가? 결코 그렇지 않다. 인민대중이 사회적 운동의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하려면 당과 수령의 영도를 받아야 한다.

여기서 인민대중에 대한 지도 문제가 등장한다. 인민대중이 혁명운동에서 자기의 역할을 다하려면 혁명의 참모부적 역할을 하는 당의 영도를 받아야 하며 진정한 수령의 영도를 받아야 한다. 혁명의 참모부로 되는 당도 결국에는 수령의 영도 밑에서만 자기의 역할을 다할 수 있다. 참다운 수령이 있어야 당을 창건할 수 있다. 이런 견지에서 볼 때 인민대중에 대한 영도란 곧 수령의 영도를 말한다.<sup>234)</sup> 수령은 혁명의 최고영도이며, 당은 혁명의 참모부다. 인민대중은 수령과 당의 영도를 받아야 한다. 그렇다면 수령이란 어떤 존재인가? 수령은 인민대중의 최고수뇌이고 통일단결의 중심으로, 위인 일반이 아니라 인민대중에게 투쟁의 진로의 밝혀주는 사상이론의 뇌수이고 수천수백만 인민대중을 하나로 결속시켜 혁명운동을 승리적으로 이끄는 혁명의 타수라고 한다.

주체사상은 이렇듯 ‘수령-당-인민대중’의 유기체적 일체관으로, 수령으로부터 당과 인민대중에게, 당으로부터 인민대중에게 영도와 지도가 하향적으로 관철되게 된다. 물론 영도와 지도의 원칙에는 ‘밑으로부터 위로’의 상향식 관념이 나타나기는 어렵다. 수령의 당과 인민대중에 대한 영도와 지도에는 오류가 있을 수 없다. 즉, 수령의 무오류성(無誤謬性)이야말로 당과 인민대중이 무조건 신뢰하고 따를 수 있는 초월적 권

232) 『김일성저작집』29, p. 448.

233) 김정일, 《주체사상에 대하여》, p. 18.

234) 조성박, 앞의 책, pp. 131~135.

위의 근거가 된다. 절대적 권위체인 수령은 핵이라면, 핵의 외피는 당이며, 핵과 외피인 당을 인민대중이 둘러싸고 있는 형국이다.<sup>235)</sup> 이러한 관계에서 수령의 영도와 당의 지도, 특히 수령의 영도를 전제하지 않고는 인민대중의 자주를 말할 수는 없을 것이다. 자주를 스스로의 판단과 선택적 결정행위라고 한다면, 주체사상에서 강조하는 자주는 절대적 권위체이자 무오류적 존재인 수령에게만 해당되는 사항이라고 할 수 있다.

그러나 인민대중의 자주의 문제는 결코 관념적인 구호에 그치는 것은 아니다. 인민대중의 자주는 자주성을 옹호하기 위한 국제적 성격을 띤 투쟁을 통해 구현된다. 또한 자주적 입장을 견지하기 위한 4대 원칙으로 ‘사상에서 주체’, ‘정치에서 자주’, ‘경제에서 자립’, ‘국방에서 자위’를 내세운다. 이 가운데 사상적 측면에서 주체와 자주를 강조하는 입장은 주목할 만한 결실을 낳았다. 북한은 자기의 것에 정통해야 하며, 높은 민족적 자존심과 자부심을 가져야 한다고 역설해 왔다. 특히 사대주의를 강하게 비판하고 나섰다. 사대주의는 큰나라 발전된 나라를 섬기고 숭배하는 노예굴종사상으로 자기 나라, 자기 민족을 스스로 낮춰보고 멸시하는 민족허무주의가 아닐 수 없다. 이러한 사대주의 비판은 남한 사회의 맹목적·무비판적 대의의존적 의식구조를 되돌아보게 하는 성찰적 계기로 삼아야 할 필요가 있다.

북한의 자주성은 고대사를 중심으로 한 역사학 분야에서 상당한 성과를 거두었다. 단군릉 발굴, 발해사 복원 등을 통해 동아시아지역에서 한겨레문화의 독자성을 찾으려는 노력은 긍정되어야 한다. 이 과정에 남북한 공동연구를 추진함으로써 역사인식의 새로운 계기를 마련하고 민족의식의 확인을 통해 남북한 접점을 넓혀 나갈 수 있을 것이다. 더욱이 자주주의식은 민족문화, 전통문화 차원에서 문화·예술적 수준과 긍지를 드높일 수 있는 정신적 지주라는 점에서 남한의 현대적·개방적 문화의식과 함께 조화되어야 한다.

235) 수령의 절대적 권위와 ‘수령-당-인민대중’의 유기적 결합은 마치 기독교의 삼위일체(三位一體), 즉 성부(聖父)·성자(聖子)·성령(聖靈)의 세 위격이 하나의 실체인 하느님 안에 존재한다는 교의의 세속화된 체계로 이해될 수 있는 측면도 있다.

## (2) 주권국가의 정치적 자주성

국가간 자주는 세계 평화의 초석이다. 민족의 자주 없는 민족의 자존은 없다. 개인간의 자주의 존중이 민주사회의 토대라면, 국가, 민족간 자주와 자존은 세계 평화의 토대다. 한민족이 한반도의 진정한 주인이 되기 위해서는 피동의 역사를 청산하고 스스로의 역할과 자리를 되찾아야 한다. 미국은 7천만 한민족의 존재양식을 규정하는 실체적 힘이다. 그러나 한반도에서의 미국의 ‘항구적인’ 패권의지는 결코 불변적인 것은 아니다. 이 지역과 관련된 미국의 국가이익의 내용과 수준은 가변적일 수 있다. 그러한 가변성 즉, 변화를 이끌어내는 힘이 우리 민족 내부로부터 나와야 하며 또, 나올 수 있다는 확신이 필요하다. 더 이상 전쟁의 두려움없이 살기 위해서는 우리가 우리 운명의 주인이 되어야 한다. 자주 선언은 한민족의 의사와 무관한 전쟁의 거부라는 지극히 당연하고 자구적(自求的)인 원칙의 선언이다.

남한은 국가 주권인 자주를 담보로 확실한 안보를 보장받고자 했다. 이러한 맥락 위에서 「6·15 남북공동선언」의 제1항에 천명된 자주 개념을 둘러싸고 북의 미군철수 주장과 연결되는 개념은 아니라는 전제에서, “김대통령은 정상회담에서 외세를 배격하는 배타적 자주가 아니라 국제사회의 지지와 협력을 바탕으로 한 자주가 필요하다고 역설했고, 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 주한미군이 동북아의 평화와 안정에 중요한 역할을 한다는 데 이해를 넓힐 수 있었다”<sup>236)</sup>고 하면서, ‘국제사회의 지지와 협력’을 이른바 ‘우리식 자주’ 개념으로 규정하고자 하였다. 남북 공동선언의 ‘자주’ 문제에 대한 김대중 대통령의 미국 대통령에 대한 친절한 보고 내용은 다음과 같다.<sup>237)</sup>

△대통령: 자주라는 부분에 대해 북한은 외세배격을 얘기하는데 그렇

236) 통일부장관의 국회본회의 보고, <연합뉴스> 2000년 6월 19일.

237) <http://www.bluehouse.go.kr> (자료일자: 2000-06-16, 제목: 클린턴 미대통령과 전화).

지 않다. 우리가 자주적으로 하면서 우방과 잘 지내도록 해야 한다, 내가 여기(평양) 온 것은 내가 결정해서 왔지, 미국이나 우방이 가도록 한 것이 아니지 않는가 라고 말했다. 그래서 우방과 잘 지내면서 남북이 자주적으로 우리 문제를 해결해야 한다는 것이 중요하다. 우리가 미·일과 긴밀히 공조하면서도 중국과 러시아도 잘 지낸다. 북한도 중국, 러시아와 관계가 있지만 미·일과도 잘 지내는 것이 국가안전에도, 경제에도 도움이 된다. 이런 얘기를 전했다.

△클린턴 대통령: 자세한 설명에 감사한다. 다시 한번 축하드린다. 이산가족문제에 합의를 본 것은 큰 진전이다. 미사일, 핵문제를 제기한 것을 감사히 생각한다. 이 문제는 우리 모두에게 중요한 문제이다. 내일 외교안보수석으로부터 자세한 설명을 듣기를 고대하고 있다.

자주를 외세배격 차원에서 주장하는 것은 북한측의 일관된 입장이나, 분단상황을 고려한다면 우리가 반드시 그러한 입장에 동의해야 할 필요는 없다. 그러나 아무리 한미관계의 특수성을 인정한다고 하더라도 남북 정상회담의 주요내용을 미국 대통령에게 보고하는 모습을 주권을 가진 자주국가의 태도로 이해할 수 있는 사람은 드물 것이다. 그럼에도 자주 문제를 이렇게 미국측에 자세하게 설명하지 않을 수 없는 입장이야말로 우리의 엄연한 현실이다.<sup>238)</sup> 이와 관련하여 남북 정상회담 개최에 임박하여 미국은 주한미군 문제를 회담의 의제로 삼지말 것을 중용했던 것으로 알려졌다. 워싱턴은 남북 정상회담이 주한미군의 필요성을 약화시켜 군사적 긴장이 약화된다면 결과적으로 이 지역에 대한 미국의 영향력이 줄어들게 되는 점을 우려하고 있었던 것이다.<sup>239)</sup> 어쨌든 남북 정상회담에 대한 미국의 관심은 한국에 대해 명백한 내정간섭적

238) 자주와 관련된 주한미군 문제에 대해 정부당국자의 입장은 “한·미 상호방위조약에 따른 것이므로 한국과 미국간의 문제다. 이 문제는 남북이나 북미 사이에서 논의할 성격이 아니다”고 한다. 임동원(외교안보수석), <한겨레> 인터넷, 1999년 4월 15일.

239) <Financial Times> 2000.6.14.

성격을 띤 것임에도 불구하고, 회담 후 한국의 대통령과 정부당국은 미국 대통령을 비롯한 조야에 수 차례에 걸쳐 회담 내용을 보고하지 않으면 안되었다.<sup>240)</sup>

한반도 주민의 운명을 이제 더 이상 남의 손에 맡겨서는 안된다. 민족 자주는 우리가 나아가야 할 길이다. “우리가 친미를 하고 미국하고 손잡는 것은 대한민국의 이익이 주가 되는 것은 아님”<sup>241)</sup>을 새삼 인식할 필요가 있다. 자주는 민족 운명을 스스로 판단하고 선택해야 한다는 결연한 의지의 집약이다. 전쟁은 7천만 남북 주민이 ‘죽느냐 사느냐’ 하는 문제다.<sup>242)</sup> 한반도에서 전쟁 결정권은 미국만이 쥐고 있다. '94년, '98년의 두 차례에 걸친 미국의 한반도 전쟁시나리오는 결코 도상작전이 아니었다.<sup>243)</sup> - 다행히 북폭 일보 직전에 변경되었지만, 전쟁결정과정은 한민족의 의사와는 전혀 무관한 미국의 ‘국가이익’의 잣대 아래 그들의 판단과 의지에 달린 문제였다. 한반도에서 두 차례나 전쟁을 획책하면서도 당사국의 입장은 도외시되었다. 그러나 보다 심각한 문제는 우리의 운명을 결정하는 자가 누구인지를 알고 하는 적극적인 의지 자체가 우리에게 없다는 점이다. 국가주권인 자주를 포기한 대가로 안보를 얻을 수 있다는 논리는 민족적 생존의 합리적인 보장책이 아니다. 물론 자주와 안보는 둘 가운데 하나만을 택해야 하는 양자택일적 상충관계가 아니라 둘 사이의 충분한 조화를 추구할 수 있는 대상이다. 따라서 안보를 위해서 어느 정도 자주를 유보해야 한다는 인식은 신중한

240) 『월간조선』2000년 8월호, p. 63; KISON061900-86(www.gokison@cs.com).

241) 김대중은 지난 1968년 푸에블로호 사건을 계기로 미국이 한국을 소외시킨 채 북한과 비밀교섭을 하자, 이에 통분하여 국회 본회의의 국내외 정세에 관한 대정부 질의를 통해 민족 자주·자존만이 남북한이 함께 살 길임을 역설하였다. “우리가 나아가길 민족 자주·자존만이 남북한이 함께 살 길임을 역설하였다. “우리가 나아가길 민족 자주·자존만이 남북한이 함께 살 길임을 역설하였다.” 『공화국연합제』 (학민사, 1991), p. 75.

242) 남북 정상회담을 수행한 황원탁 외교안보수석은 “대통령께서 특별히 힘써서 강조하신 것이 ‘우리 국민이 55년 동안 전쟁의 공포에서 벗어난 적이 없다. 절대로 한반도에서 전쟁이 일어나게 해서는 안되겠다’는 것이었다”고 말했다. 『월간조선』2000년 8월호, p. 78.

243) 1998년의 ‘OpPlan 5027’ 전쟁시나리오는 언론에 보도됨으로써 ‘한반도위기설’의 진상이 드러났다. Richard Halloran, “Speak Softly, But Carry a Big Stick,” <Far Eastern Economic Review>, 1998.12.3.

현실론임에도 불구하고 주권국가의 미래지향적 전망과 강대국의 패권주의를 경계할 수 있는 도덕적 주장의 정당성과 힘을 전혀 고려하지 않는 한계가 있다.

한민족의 심장인 수도 서울의 요충지에 19세기 말 부터 외국군대(청국, 일본, 미국)의 깃발이 펄럭인 지 1세기가 지났다. 피점령의 근대사는 외세의존적 국가안보 전략을 지극히 합리적이고 현실적인 정책으로 인식하도록 만들었다. 말하자면 한국사회의 헤게모니 집단의 의식 속에 이러한 외세의존적 사대주의는 유전인자를 통해 ‘합리적·현실적’ 대외정책이라는 코드로 전환되어 대물림되면서 국가주권의 문제인 정치적 자주뿐만 아니라 심지어 자주의식마저 왜곡시켜 우리 사회의 모든 영역에 걸쳐 ‘비정상의 정상화’를 지속시켜온 사회심리적 기제로 작용해왔다.<sup>244)</sup>

### (3) 자주: 한반도 평화지대화(平和地帶化) 및 탈군사화

남북한의 정치적 자주가 보장되기 위해서는 한반도 평화지대화와 더불어 남북한 사회의 탈군사화를 지향해 나가야 한다. 남북한 모두 과대성장된 군사기구를 과감히 축소시켜 나가는 것과 동시에 사회의 모든 영역에서의 ‘탈군사적’<sup>245)</sup> 평화의 틀을 모색해 나가야 한다. 이를 위해서는 먼저, 평화보장 없는 자주는 불가능하다는 인식을 공유해야 한다. 평화와 자주는 뿔레야 뿔 수 없는 관계이다. 사실 강대국의 영향력을 극복하기 힘들었던 우리의 경우, 한반도를 비롯한 동북아시아의 평화가 구축되지 않는 상태에서 국가주권과 자주를 향유하기는 불가능했다. 거꾸로 약소국의 주권과 자주를 심각하게 왜곡시키는 패권적 지배구조는

244) 주한미군 지원금은 1999년도의 경우, 1조1천2백억여원에 달하는데, 이중 직접지원비는 5천19억여원, 간접지원비는 7천216억여원으로 밝혀졌다. <동아닷컴> 2000년 8월 2일. 우리는 주한미군 주둔에 소요되는 비용의 약 80%를 부담하고 있는 바, 이 비율은 세계에서 가장 높은 분담비율이며, 여기에도 미군에 의한 환경파괴와 인권침해 등은 비경제적 부담은 한미간 마찰과 갈등의 요인이 되고 있다.

245) Martin Shaw, *Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth* (Philadelphia: Temple University Press, 1991), pp. 184~190.

안정적인 지역평화를 보장할 수 있는 메카니즘이 아니다. 이러한 평화 보장의 길은 민족적 연대를 통해서만 가능하다. 민족적 연대가 결여된 비균형적인 국제공조는 남북간 상호불신을 해소하지 못하고 평화의 길이 아닌 또다시 갈등과 대결의 나락으로 떨어지게 할 수 있다.

한반도에서 평화를 보장하기 위해서는 ‘적절한 시기에’ 주한미군은 철수해야 한다.<sup>246)</sup> 국내총생산력 수준의 현격한 격차, 기술산업, 군사수준 등에서 북한을 월등히 앞서는 상황에서 주한미군의 존재는 냉전적 발상에 불과하다.<sup>247)</sup> 더욱이 주한미군의 존재는 북한에 대한 엄청난 부담과 위협적 실체로, 주체사상에 기반한 유격대국가의 일상적 전시동원체제를 정당화시켜주는 요인이 되고 있다. 이런 점에서 북한은 체제유지에 대한 근본적인 위협적 성격만 사라진다면 주한미군 주둔에 의한 적당한 긴장 상태를 바라고 있는 지도 모른다. 그러나 이러한 모순상황은 북한 주민의 고통 해소와 무관할 뿐만 아니라, 한민족의 장래에 아무런 도움이 안된다. 따라서 주한미군 주둔을 전제로 한반도의 평화와 북한체제의 민주적 변화를 기대하는 것은 어리석은 일이다.

주한미군은 전략 목표는 궁극적으로 중국을 견제하는 데에 있지만, 동북아에서 평화의 교란자로 작용할 가능성이 높다. 한반도 평화정착의 과정에서 미국은 자국의 국가이익을 지속적으로 보장받기 위해 남북간 균열과 미묘한 갈등을 부추기는 전략을 구사할 수도 있다. 주한미군의 철수가 전제되지 않는다면 한반도 군축과 평화체제의 토대 구축은 성공적으로 이루어지기 어렵다. 주한미군의 존재 자체가 평화의 걸림돌이기 때문이다. 미국이 남북정상회담의 결과에 한동안 당혹해 하는 모습을 보였던 데에는 한반도의 평화정착이야말로 미국의 세계전략과 국가이익의 심대한 변화를 초래하는 요인이기 때문이다.<sup>248)</sup> 그러나 미국의

246) 주한미군의 주둔을 전제한 상태에서 ‘전시작전권’의 회수를 주장하는 논리는 미국의 ‘자주권’을 훼손시키는 발상으로 비현실적 제안이다.

247) 남북한 경제총량 중 국민총소득(GNI)을 비교하면, 남한은 북한의 '95년/21.9배, '96년/24.2배, '97년/26.8배, '98년/25.1배에 달한다. 통계청(<http://www.nso.go.kr>), '남북한경제사회상비교', 참조.

248) 한반도의 평화정착에 대한 미국의 입장은 무기판매시장을 잃는다는 점에서도 우려되는 현상이 아닐 수 없다. 한국은 1995~1999년 사이 무기수입에 60억

세계전략의 내용과 형태가 불변적인 것은 아니다. 한반도의 평화구축을 통해, 참된 평화체제를 구축하기 위해서 이 지역에서의 주한미군의 철수는 불가피한 것이다. 이제 그러한 변화를 이끌어내는 힘이 우리 민족 내부에서 나와야 한다. 그러나 현 단계에서 주한미군의 ‘즉각적 완전철수론’을 주장할 필요는 없다. 지금은 한반도를 비롯한 동북아시아의 평화구축을 위해 주한미군의 위상은 변화되어야 한다는 전제에서 철수시기와 방법 등의 문제를 공론의 영역으로 끌여들여야 할 때이다.

주한미군을 한반도의 평화와 통일에 기여하는 방향으로 변화시켜야 한다. 따라서 비무장지대를 평화지대로 설정하고 주한미군을 평화유지군으로 개편하는 방안을 추진해야 한다.<sup>249)</sup> 한반도에서의 평화유지군은 두 가지 형태로 접근할 수 있는데, 그 가운데 하나는, 유엔평화유지군 형태이며, 다른 방안은 다국적 평화유지군 형태를 고려할 수 있을 것이다. 유엔평화유지군의 경우 미국의 주도적 역할아래 군소국가들의 군사활동은 보조적 역할에 그치는 형태를 띠는 것이라는 점에서 주한미군의 형식적인 형태 변화에 불과하다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 유엔 평화유지군의 임무와 권한은 유엔헌장 ‘제6장’을 준수하는 원칙을 적용하면 된다, 즉, 유엔헌장 ‘제6장’의 <분쟁의 평화적 해결>의 장은 국가간 분쟁을 오직 협상, 중재, 화해, 조정, 법적 해결 등 모든 평화적 수단의 강구를 통해서만 해결하도록 규정하고 있다.<sup>250)</sup> 이처럼 한반도에서 분쟁이 재발되는 경우에도 유엔평화유지군은 오직 평화적 수단에 의한

---

달러 이상을 지출하여 전세계에서 4위의 무기수입국 지위를 차지하였다. (SIPRI Yearbook 2000) 미국은 이 시기 전세계 무기시장 점유율 48.0%에 달했다. 이러한 점유율은 1990-1996년 사이 미국이 전세계 무기시장에서 차지했던 점유율이 50% 내외였던 사실과 크게 달라진 상황이 아니다. 한국은 2000년에도 미국으로부터만 12억7,475만 달러의 무기를 수입할 것으로 추정되고 있다. (FAS, 2000), (김현욱, “경제적 군축필요성 논의의 한계와 군축운동의 방향-군축담론의 대중화를 위한 시론,” 한국산업사회학회, 2000년 비판사회학대회(제3회) 「남북간 대립 사회체제의 동요와 새로운 갈등구조의 이해: 상생적인 민족공동체의 구성을 위하여」, p. 155.

249) 이철기, “주한미군을 평화유지군으로” <http://www.peacekorea.org/usfk/usfk02.html>, 참조.

250) Charter of United Nations, Charter VI, Pacific Settlement of Disputes (<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>).

분쟁 해결에만 그 역할과 권능은 제한되어야 한다. 이는 유엔헌장 ‘제7장’에 명기된 평화유지군의 ‘평화집행군’으로서의 역할<sup>251)</sup>은 한반도 문제의 해결에 바람직하지 않다는 판단에 따른 것이다. 다음으로 다국적 평화유지군을 창설하는 경우에는, 남북한의 참가는 말할 것도 없이, 한반도의 평화에 기여할 수 있는 관계국가들로 구성된 평화유지군의 창설을 모색할 수 있다. 유엔평화유지군이나 다국적 평화유지군 모두 한반도의 분쟁을 사전에 방지하는 역할을 수행하는 데 목적이 있으므로 평화유지군의 병력 수와 규모는 상징적 수준으로 구성되는 것이 바람직하다.

한반도의 군사적 밀집도가 높을수록 주변국의 긴장을 초래하여 거꾸로 남북한의 긴장과 갈등을 고조시키는 악순환구조에 빠지게 된다.<sup>252)</sup> 그러므로 한반도의 평화지대화를 추구해야 한다. 한반도는 중국과 러시아의 대륙세력과 미국과 일본의 해양세력의 틈바구니에서 국가의 정치적 자주를 유지하기 위해서는 군사적 차원에서 어느 일방의 패권적 세력이 관철되지 않는 중립지대(中立地帶)로의 전환을 모색할 필요가 있다. 남북한 자주는 궁극적으로 한반도 평화지대화를 통해 정치적 중립을 견지함으로써 유지될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 이제 ‘무장된 평화’를 넘어 사회의 모든 부문에 있어서 전쟁을 선호하는 가치보다 평화적 가치를 조성해 나가는 한편 활발한 평화운동을 전개해 나가므로써 전 사회의 탈군사화를 지향해 나가야 한다.

### 3. 통일 방안의 합의 - ‘연합제안’과 ‘낮은 단계의 연방제안’ -

남북한은 『6·15 공동선언』을 통해 통일방안에 대한 접점을 찾았다. 공

251) Charter of United Nations, Charter VII Action with respect to threats to the Peace, Breachs of the Peace, and Acts of Aggression (<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>).

252) 남북한 및 주변4국의 군병력의 수는 다음과 같다. 한국: 69만, 북한: 117만, 미국: 1,401,000, 중국: 약 2,820,000, 러시아: 1,159,000, 일본: 242,000(자료: The Military Balance 1998~1999, 『국방백서 1999』 부록 ‘남북한 군사력’).

동선언 제2항은, “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방에 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 선언하였다. 여기서는 북측의 연방제와 남측의 연합제의 내용과 성격을 검토하고자 한다.

## 가. 북한 연방제

북한은 1960년 4·19 혁명 이후 남북 통일의 과도적 조치로서 ‘남북연합제’를 제기하였다. 이후 연방제 통일방안은 ‘고려연방제’를 거쳐 완전한 통일 형태로서 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안의 확립, 그리고 1990년대 ‘1민족1국가2제도2정부’에 기초한 연방제로 전환되었다. 이러한 배경 속에서 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’가 나타나게 되었다.

### (1) 「남북연합제」

김일성은 1960년 8·15 경축연설을 통해 ‘과도기적 대책으로서 남북 조선의 연방제’를 제의하였다.<sup>253)</sup> 이 제의에서 “련방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”고 했다. 나아가 “련방제의 실시는 남북의 접촉과 협상을 보장함으로써 호상 이해와 협조를 가능하게 할 것이며 호상간의 불신임도 없애게 될 것입니다. 그렇게 되었을 때에 자유로운 남북총선거를 실시한다면 조국의 완전한 평화적 통일을 실현할 수 있으리라고” 주장하였다. 또한 “이러한 련방제의 실시는 비록 각계각층을 망라하는 통일적인 련합정부가 못되어서 통일적인 국가적 지도는 못하더라도 이 련방의 최고민족위원회에서 전민족에게

253) 김일성, <조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐경축대회에서 한 보고: 1960년 8월 14일>, 『김일성저작집』14(1981년); <로동신문>, 1960. 8. 15.

리로운 경제문화적문제들을 협의하여 남북조선의 경제, 문화교류와 호상협조를 보장함으로써 남조선의 경제적 파국을 수습할 수 있게 할 것”이라고 했다.

북한의 연방주의관은 이념적으로 코민테른의 정신을 수용하는 한편,<sup>254)</sup> 소련의 연방제도에 많은 영향을 받은 것으로 볼 수 있다.<sup>255)</sup> 그런데 이 시기 북한 연방제 제안의 특징은 남북총선거 등의 정치협상의 중시에도 불구하고, 경제적 문화적 교류협력을 제외하고 있다는 점이다. 이러한 교류협력론은 기능주의적 통합론으로, 정치문제 보다 경제·문화 교류를 우선시 하는 입장이다. 이는 북한 당국의 자신감의 발로로, 남한과의 체제경쟁에서 우위를 확보했다는 사실을 반영하고 있다. 따라서 남조선 당국에 대한 공식적 제의의 형태를 띠고 나타난 북한의 연방제안은 제2공화국 정부에 의해 거부되었다. 말하자면 당시 남한 사회의 체제정당성에 대한 확고한 사회적 동의기반이 마련되지 못한 상태에서 북한의 연방에 통일방안은 무조건 배격의 대상이 될 수밖에 없었다.

한편 이 제안에서 주목을 끄는 점은 군축 문제를 최초로 제안했다는 사실이다. 물론 이 군축 제안은 국제적 냉전체제의 공고화와 남북한의 극한적 대치상태의 해소가능성을 전혀 기대할 수 없는 시기의 군축 제안은 진지하게 고려될 수 있는 상황은 아니었다. 더욱 미군철수를 기도한 남북한 군축은 북한의 재침의도를 드러낸 제안으로 의혹을 살 수밖에 없었으나, 남북한 각각 10만명 수준의 감군 제안은 그후 계속된 북한 군축론의 핵심적 내용이었다.

254) “민족 내에 있는 공산주의적 요소가 민족사회를 지배할 수 있도록 통일된 세력이 되기까지의 과도적인 정치조직으로 연방제가 필요하다” 제2차 코민테른 대회(1920.7.28)에서 채택된 <민족 및 식민지테제 제7항>.

255) 4·19 혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 1960년 5월 북한을 방문한 쿠즈네소프 소련외무성 부상(副相)이 최초로 연방제 아이디어를 제공하였다. 그는 공산주의와 무력통일에 대한 남한의 거부감을 해소시키기 위한 방안으로 정부 당국간의 연방형성 제안을 권유하였다. 신평길, 『김정일과 대남공작』 (북한 연구소, 1996), pp. 306~310.

## (2) 「고려연방공화국」

북한은 1970년대에 들어와 정치적 합작에 의한 남북연방제를 계속 주장하면서, 대외적으로 연방국가의 국호를 세계에 널리 알려져 있는 고려라는 이름을 살려 ‘고려연방공화국’으로 하자고 제의했다.<sup>256)</sup> 나아가 일본 마이니찌 신문과의 회견(1972.9.17)을 통해 ①남북의 현 정치제도를 그대로 두고 각 정부의 대표들로 구성되는 최고민족회의를 조직하여 남북 사이에 제기되는 정치, 군사, 경제, 문화적 제도들을 해결한다. ②남북 쌍방은 서로 자기의 사회제도를 상대방에게 강요하지 않는다. ③남북련방제가 실시되면 남북간에 경제 문화를 비롯한 모든 분야에서 광범한 교류와 내왕이 원만히 실현되어, 남북 사이의 불신이 없어지며 이해와 신뢰가 조성된다. ④이러한 민족적 단합의 기초위에 민주적 남북총선거를 통한 전조선적인 통일정부를 수립한다.<sup>257)</sup>고 하여 기존의 방안을 재확인하였다.

이 시기 연방제에 대한 북한의 개념적 이해는 이데올로기적 기준을 적용하고 있는데, 우선 “련방제는 풍습, 문화가 서로 다른 민족들로 이루어진 나라들에서 실시하는 국가구조 형식의 하나”<sup>258)</sup>라고 하면서 다음과 같이 규정하고 있는 데에서 알 수 있다.<sup>259)</sup>

사회주의 국가에서 련방제(실례로 소련)는 민족문제의 해결에 중요한 수단의 하나로서 민족자결권의 원칙에 기하여 매개 민족의 자주적인 발전을 보장한다. …민주주의 중앙집권제 원칙에서 련방적인 최고주권기관에 복종하면서, …자본주의 국가들의 련방제(실례로 미국)는 형식상 성원국들에게 일정한 주권을 인정하지만, 실제에 있어서는 국내외적인 모든 문제를 관료주의적 중앙집권제에 기초한 련방적인 주권기관이 단독

256) 김일성, <조국통일의 3대원칙에 대하여: 북과 남 사이의 고위급정치회담에 참가한 남조선측대표들과 한 담화 1972년 5월 3일, 11월 3일>, 『김일성저작집』 27(1984년).

257) 『김일성 저작집』 27, pp. 415~416.

258) 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), p. 313.

259) 『정치사전』, 같은 쪽.

으로 처리 하는 단일화된 《련방제》에 불과하며 강대 민족부르조아지가 약소민족들에 대한 억압과 약탈을 보장하는 수단에 지나지 않는다.

김일성은 그후 「평화통일 5대원칙」(1973.6.23)을 통해 이른바 「고려연방공화국」안을 제안하였다.<sup>260)</sup> 평화통일 5대강령은 ①군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, ②정치, 군사, 외교, 경제, 문화 등 다방면에 걸친 합작과 교류의 실현, ③남북의 각계 각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④「고려연방공화국」이란 단일국호에 의한 남북연방제 실시, ⑤단일국호에 의한 유엔 가입을 포함하여 대외관계에서 공동보조 등이 그 내용이다.<sup>261)</sup>

1960년의 연방제안 남북총선거를 통한 정부수립이 불가능할 경우 연방제가 하나의 대안으로 제시되었던 것임에 비해, 고려연방제안은 “통일을 실현하기 위한 가장 합리적인 방도”로 주장되었다. 1960년대의 연방제안이 정치문제 보다는 경제·문화 분야에서 남북한간 교류·협력을 강조하는 기능주의적 성격이 강한 것이었다면, 「고려연방공화국」안은 정치·군사문제의 일괄 타결을 먼저 이룬 후 경제·문화 교류를 한다는 점에서, 기능주의적 접근보다는 정치·군사문제의 해결의 선차성을 중시하는 연방제적 방식의 제안이라는 점에 특징이 있다. 「고려연방공화국」안의 연방국가의 구성에 대한 언급이 없었다. 다만 1960년의 연방제안에 따르면 ‘최고민족위원회’는 경제, 문화 문제만을 통일적으로 다루고 남북 정부는 군사·외교 분야에서 독자적 활동을 보장받는데 비해, 「고려연방공화국」안은 경제, 문화를 비롯한 정치, 군사, 외교 문제까지 각계 각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 ‘대민족회의’에서 통일적으로 다룰 것을 제안했다.

그런데 그후 ‘최고민족회의’는 대내적으로 중앙정부의 기능을 수행하는 주권기구는 아니며 “전민족의 이해와 관련된 정치, 경제, 문화, 군사 문제들을 협의하여 남북의 합작과 교류를 협조하고 보장하는 기능만을

260) 후사크 체코공산당 서기장 환영대회 연설, 「김일성저작집」28 (1984년), pp. 387~391.

261) 박정희 대통령은 동일 오전 「평화통일외교정책선언」(‘6·23선언’)을 통해 전방 위외교를 천명하고 남북한 유엔 동시가입을 제의하였다.

수행하는 것”<sup>262)</sup>으로 연합적 성격을 부각시킴으로써 오히려 『고려연방공화국』안의 성격을 모호하게 만들었다. 정치, 군사문제 등에 대한 합작과 교류 뿐만 아니라, 단일국호 아래 대외관계를 일원화 한다는 것은 『고려연방공화국』이 단순한 연합 성격 이상이라는 것을 의미한다. 1960년의 연방제안이 분명히 국가연합적(confederation) 성격이었다면, 『고려연방공화국』안은 연방제(federation)의 충분조건은 미흡한 형태이나 국가연합적 성격 보다 결합도가 강한 연방제적 성격을 띤 제안이었다고 할 수 있다. 이 시기의 『고려연방공화국』이 ‘연방’이나 ‘연합’이나 하는 논의보다는 북한은 왜 1960년의 연방제안을 수정했느냐 하는 점이 관심을 끈다. 일반적으로 기능주의적 접근법은 상대적인 우위를 점한 측에 유리한 통합론이라면, 1970년대의 국제정세의 변화와 남북한 국력의 역전 현상은 연방제 접근방식의 변화를 가져오게 했던 것이다. 따라서 북한은 이중전략적 차원에서 즉, 혁명역량의 축적과 외국군철수 및 평화협정체결의 전제조건으로 『고려연방공화국』안을 내놓았다고 평가된다.

### (3) 『고려민주연방공화국』

『고려민주연방공화국』(Democratic Confederal Republic of Koryo) 창립방안은 노동당 제6차 대회(1980.10.10)에서 김일성의 사업총화보고를 통해 제안되었다. 이 연방제는 최근까지 북한 통일방안의 근간이 되고 있다는 점에서 주목된다.<sup>263)</sup> 이런 점에서 다소 긴 인용도 의미있을 것이다.

...우리 당은 조국을 자주적으로, 평화적으로, 민족대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있

262) <평양방송>, 1975년 12월 6일.

263) “사회주의적 연방제도는 프롤레타리아 독재실현을 위한 기도”임을 밝히고 있기도 하다. <로동신문>, 1981년 2월 2일자.

는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 연방 국가를 형성하는 것이라고 인정합니다...

우리 당은 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초우에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장합니다.

연방형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포대표들로 최고민족연방회의를 구성하고 거기에서 연방상설위원회를 조직하여 북과 남의 지역정부들을 지도하며 연방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는 것이 합리적일 것입니다. 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회는 연방국가의 통일정부로서 전민족의 단결, 합작, 통일의 념원에 맞게 공정한 원칙에서 정치문제와 조국방위문제, 대외관계문제를 비롯하여 나라와 민족의 전반적 리익과 관계되는 공동의 문제들을 토의결정하며 나라의 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남 사이의 단결과 합작을 실현하여야 할 것입니다. 연방국가의 통일정부는 북과 남에 있는 사회제도와 행정조직들, 각당, 각파, 각계각층의 의사를 존중히 여기며 어느 한 쪽이 다른 쪽에 자기 의사를 강요하지 못하도록 하여야 할 것입니다.

북과 남사이의 지역정부들은 연방정부의 지도밑에 전민족의 근본리익과 요구에 맞는 범위에서 독자적인 정책을 실시하며 모든 분야에서 북과 남사이의 차이를 줄이고 나라의 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 노력하여야 할 것입니다.

연방국가의 국호는 이미 세계적으로 널리 알려진 우리나라 통일국가의 이름을 살리고 민주주의를 지향하는 북과 남의 공통한 정치리념을 반영하여 고려민주연방공화국으로 하는 것이 좋을 것입니다.

이 제안의 핵심적 내용은, ①남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방국가의 통일정부인 ‘최고민족연방회의’를 구성한다. ②‘최

고민족연방회의'의 상설기구인 '연방상설위원회'를 조직하여 정치, 외교, 군사를 관장한다. ③각 지역의 다른 사상과 제도가 인정되는 남과 북에서는 연방정부의 지도하에 지역정부가 독자적 정책을 추진한다는 등으로 요약할 수 있다. 「고려민주연방공화국」은 과거의 연방제안과 근본적인 차이가 있다. 통일의 과도기적 단계로 제안된 연방제와는 달리, 이 방안은 통일의 완결형태로 제시된 점이 다르다. 또한 연방제에 이르는 구체적 방법까지 제시하고 있는 바, 연방정부가 군사와 외교권을 행사하고 남북한의 지역정부는 각자의 지역에서 내치만을 담당한다.

북한의 「고려민주연방공화국」 제안은 남북한의 현격한 경제력 차이로 인한 남한의 절대적인 우위와, 그리고 국력에 바탕한 군사력 신장과 체제안정은 북한 주도의 통일을 기대하기 어렵게 만든 시대적 배경을 반영하고 있다. 이를테면 북한은 열세에 놓인 측에 유리한 일대일 통합 방식인 순수한 형태의 연방제를 고려한 것으로, 연방제를 통해 북한 사회주의체제의 유지를 보장받을 수 있다고 본 것이다. 金日成은 북과 남이 서로 상대방의 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 '민족통일정부'의 창립을 주장한 데에서 이러한 의도를 잘 나타내고 있다. 남북한 경제력은 1972년을 분기점으로 격차가 나타나면서, 1980년에는 두 배의 차이를 보였다.<sup>264)</sup>

그후 1990년에 다시 고려민주연방공화국창립방안에 대해 설명하였다. 즉, 북과 남에 있는 두 제도를 공존의 원칙에서 그대로 두며 북과 남이 동등하게 참가하는 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회를 내오고 그 밑에서 북과 남이 지역 자치제를 실시할 것을 내용으로 하는 것임을 밝히면서, “통일국가의 수반은 대통령이나 주석이라 해도 좋고 의장이라 해도 좋은데 북과 남이 각각 1년씩 룬번제로 할 수 있다”고 말했다.<sup>265)</sup>

264) 남북한 1인당 GNP(US달러 기준) 대비는, '71년(남/북) 285/308, '72년 316/316, '76년 800/585, '79년 1,662/873, '80년 1,589/758로 나타났다. (민족통일연구원, 「남북한국력추세비교연구」, (민족통일연구원, 1992년), p. 233).

265) 김일성, <온 민족이 단결하여 조국통일을 앞당기자: 범민족대회에 참가한 대표들 앞에서 한 연설 1990년 8월 18일>, 「김일성저작집」42 (1995년).

김일성은 1991년 신년사에서 「고려민주연방공화국」창립방안의 발전 형태로 이른바, ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 방식의 통일방안을 제의하였다.<sup>266)</sup> 이는 하나의 민족국가 안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을 수 있다는 데서 출발하고 있다. 역사적으로 면면히 이어온 민족적 공통성을 기초로 두 제도는 하나의 민족, 하나의 통일국가 안에 공존할 수 있다는 것이다. 따라서 그는 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 《제도통일론》은 나라의 분열을 가져올 수 있기 때문에 거부한다는 입장을 밝혔다.

북한은 상대방을 먹는 것을 전제로 한 ‘제도통일론’을 반대하면서, “북과 남에 서로 다른 사상과 제도가 현실적으로 존재하는 조건에서 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고 통일문제를 평화적으로 해결할수 있는 방도는 연방제방식으로 통일하는 길밖에 없다”고 주장하였다.<sup>267)</sup> 이를테면 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고” 1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제 방식을 강조했던 것이다. 그는 계속하여 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 북과 남에 존재하는 두 제도와 두 정부를 그대로 두고 하나의 연방국가를 세우는 방법으로 나라의 통일을 실현하자”<sup>268)</sup>고 하면서, 통일문제는 누가 누구를 먹는 방법으로 해결하려고 해서는 안되며 또 그렇게 될 수도 없다고 주장했다.

#### (4) 「낮은 단계의 연방제」

북한은 정상회담 이후, 남측의 연합제안과 서로 공통성이 있다고 인정한 이른바 ‘낮은 형태(단계)의 연방제’는 정치, 군사, 외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 ‘민족통일기구’를

266) 김일성, <신년사: 1991년 1월 1일>, 『김일성저작집』43 (1996년).

267) 김일성, <일본 <마이니찌신봉> 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답: 1991년 4월 19일>, 『김일성저작집』43 (1996년).

268) 김일성, <민족올림픽위원회협회 위원장인 메히꼬출판회사 위원장 겸 사장일행과 한 담화: 1991년 6월 25일>, 『김일성저작집』43 (1996년).

내오는 방안임을 공식적으로 밝혔다. 이로써 북한은 「낮은 단계의 연방제」와 「고려민주연방공화국」창립방안을 동일시하고 있음을 대내외적으로 천명한 셈이다.

북한은 김일성이 이미 1991년도 신년사에서 “연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위해 잠정적으로 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여해 장차 중앙정부의 기능을 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 방안”을 밝힌 바 있다고 하면서, “이 방안은 결국 낮은 형태의 연방제안”이라고 해석했다.<sup>269)</sup> 이는 지역정부인 현 남북한 정부는 군사, 외교, 주요내정권 등을 그대로 보유하고 「고려민주연방공화국」의 중앙정부는 남북 평화공존의 상징적 역할을 수행하는 형태로 이해된다.

역사의 神은 북한의 손을 들어주지 않았다. 1990년대 사회주의권의 붕괴와 동서독 통합방식의 충격으로 인해, 김일성은 흡수통일에 대한 우려로 제도통일을 거부하고 지역 자치정부의 존립을 보장하는 연방제 형태를 강조하게 된다. 북한은 오래 전부터 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 ‘제도통일’은 후대에 맡기자고 했다. 나아가 “일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 연합하는” 방법으로 하나의 통일국가의 형성을 주장했다. 북한의 연방제는 세계사적 변화와 남북한간 엄청난 국력차이로 인해, ‘먹히지 않고’ 체제를 보존하기 위한 수세적·방어적 논리로 변화되었으며 이 과정 속에서 마침내 「낮은 단계의 연방제」로 귀결된 것이라 할 수 있다.

#### 나. 연합제안

김대중 정부는 평화를 통일에 앞서는 선차적 과제로 내세웠다. ‘법적·제도적’(de jure) 통일 보다는 ‘사실상의’(de facto) 통일을 추구하면서

269) 조국평화통일위원회 안경호 서기장 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회 연설, <조선중앙방송> 2000.10.06.

정부 차원의 공식적 통일방안의 마련을 유보하는 한편, 통일논의의 이념적 경향성과 불필요한 소모적 논쟁의 측면을 경계했다. 그럼에도 정상회담에서 제기된 남측의 연합제 안과 북측의 연방제에 대한 개념적 혼란과 함께, 양 방안의 친화성으로 인해 우리 사회에서 오히려 의혹과 비판을 불러일으킨 측면도 있다.

‘연합제 안’은 사실 1970년대 이래 지금까지 김대중 대통령의 지론으로 일찍이 남북한 두 정치적 실체의 인정을 전제로 제기되었던 ‘공화국 연합제(국가연합제)’, 그리고 ‘남북연합’을 중심으로 한 ‘3단계 통일론’의 골격이라 할 수 있다. 이러한 연합제안은 6공 정부<sup>270)</sup> 및 김영삼 정부<sup>271)</sup> 통일정책의 핵심적 토대가 되어왔다. 이러한 배경아래 정상회담에서 남북한 통일방안의 접점을 찾을 수 있었던 것이다. 한편 북한은 이론상으로 국제법상의 연방국가와 국가연합을 명확히 구분하고 있다. 연방제 국가는 일정한 목적밑에 이루어진 국가연합과는 다르다고 하면서, “국가연합은 국가들간의 조약에 의하여 이루어진 일종의 동맹이다. 여기에는 연합성원국가의 주권을 대표하는 최고주권기관이란 없고 매개 연합구성국 자체가 자기주권을 행사한다”고 규정하고 있다.<sup>272)</sup>

김대중의 ‘평화공존, 평화교류, 평화통일’의 ‘단계적 통일론’은 ‘4대국 평화보장론’과 함께 비교적 일찍 제시되었다.<sup>273)</sup> 이후 1980년대 후반 통

270) 6공화국 통일방안인 <한민족공동체 통일방안>은 분단현실을 인정하는 바탕 위에서 완전통일을 실현하기 위해서는 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐야 한다는 점을 부각시켰다. 특히 여기서 주목되는 점은 ‘남북연합’을 제시하고 있다는 점이다. ‘남북연합’은 남북한간 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도기적 통일체제로 상정되었다.

271) <민족공동체 통일방안>(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안, 1994.8.15)은 점진적·단계적으로 하나의 민족공동체 건설 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인하고 있다. 통일의 접근 시각으로 강조된 민족공동체 정신은 국가통일에 앞서 민족통일을 먼저 이룩하자는 논리로, 이는 북한의 연방제에 대한 대응적 성격을 함축하고 있다. 통일의 과정은 ‘화해·협력단계’→‘남북연합단계’→‘통일국가단계’의 3단계로 이루어져 있다. 여기서 ‘남북연합단계’는 첫 단계인 ‘화해·협력단계’를 거쳐야 하는 것으로 설정되어 있다. 이는 정치적 통합 단계라 할 수 있는 ‘남북연합단계’가 남북한간 충분한 사회경제적 교류협력의 축적과정 없이는 불가능하다는 인식이 전제되어 있기 때문이다. 그러나 화해·협력은 남북한간 교류협력의 증진에 따라 매 단계마다 심화되어가는 실천적 지표일 수도 있다는 측면에서 하나의 단계로 설정하기엔 어려움이 따른다.

272) 『정치사건』, p. 313.

일논의가 활성화되던 시기에 제안된 ‘공화국연방제’에서는 ‘3단계 통일론’의 당위성과 현실접합성이 강조되었다.<sup>274)</sup> 곧이어 새롭게 정리된 ‘공화국연합제’ 통일방안은 ‘평화공존, 평화교류, 평화통일’의 3단계는 공화국연합제의 3원칙으로 되고 ‘1연합2독립정부, 1연방2지역자치정부, 1국가1정부’의 새로운 3단계의 설정으로 나타났다.<sup>275)</sup> 이러한 통일방안을 토대로 ‘남북연합’을 중심으로 ‘3단계 통일론’의 확립을 볼 수 있었다.

‘3단계 통일론’은 1단계로 남북연합, 2단계로 남과 북의 지역자치정부로 구성되는 연방제, 3단계로 중앙집권제 또는 여러 개의 지역자치정부들을 포함하는 보다 세분화된 연방제로, 이 단계를 편의상 완전통일단계라 칭한다.<sup>276)</sup> 즉, ①남북연합 → ②연방 → ③완전통일의 단계로 구분할 수 있다. 그런데 이 통일방안에서는 남북한 화해·협력을 촉진하는 제도적 장치로서의 남북연합(제1단계)을 특히 중시하고 있다. 남북연합의 형성은 통일의 물꼬를 트는 일로서, 통일의 필수조건이기 때문이다.

남북연합은 남과 북이 현존 상태 그대로 상이한 이념과 이질적인 정치·경제 체제 및 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 형성하여, ‘분단 상황을 평화적으로 관리’하는 한편, ‘통합 과정을 효율적으로 관리’해 나가는 제도적 장치를 의미한다.<sup>277)</sup> 남북연합은 국가 대 국가의 공존을 전제로 하며, 화해·협력을 촉진시키기 위한 제도적 장치로서의 의미가 강하다. 이는 통일의 한 형태라기 보다는 남북이 서로 협력하여 통일을 준비하는 단계로, 정치적 통일에 앞서 남북이 서로 오가고, 돕고, 나누며 ‘사실상의 통일 상황’을 구현하는 단계이다.<sup>278)</sup> 물론 남북연합에서 연방으로 이행해 가는 도정은 멀고도 지난한 길이다.

273) 김대중 대통령후보 선거공약(1971년 3월 24일), ‘3단계 평화통일론의 제창,’ 『공화국연합제』 (학민사, 1991), 참조.

274) 김대중, “공화국연방제 통일의 길,” <사회와 사상> 창간호(1988. 9), 『공화국연합제』 (학민사, 1991), 참조.

275) 김대중, “공화국연합제 통일의 제창,”(1991년 4월), 『공화국연합제』 (학민사, 1991), 참조.

276) 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』 (아태평화재단, 1995), p. 23.

277) 아태평화재단, 앞의 책, p. 36.

278) 아태평화재단, 앞의 책, p. 63.

남북관계의 현실에 비추어 볼 때, 남북연합 단계에 진입할 수 있다는 것 자체 만으로도 엄청난 발전임은 틀림없다. ‘남북연합’ 단계는 어느 정도 정치적 통합수준을 전제한 단계로서 이를 통일과정의 첫 단계로 설정할 경우, 남북관계의 현실에 비추어 볼 때 무매개적인 단계 설정의 한계를 드러내는 측면이 있다. 이에 대해 ‘3단계 통일론’은 남북연합의 진입조건을 남북한 주민의 지지 즉, ‘민족적 합의’와, 남북 당국의 ‘정치적 결단’에서 찾는다.<sup>279)</sup> 이를 위해서는 남북한 정치적 신뢰조성, 군사적 긴장완화 조치의 실행, 주변 4강의 남북한 교차승인, 한반도 평화체제 수립 등의 문제를 과제로 삼고 있다. 정상회담 이후 북한측에서 밝힌 ‘민족통일기구’의 성격과 활동은 ‘3단계 통일론’의 관건적인 단계인 남북연합 단계의 기구구성과 운영 형태에서 보다 구체적인 내용을 시사받을 수 있을 것이다.<sup>280)</sup>

남측의 연합제가 북측의 연방제에 달려든 것인가? 결코 그렇지 않다. 북한은 「고려민주연방공화국」 창설방안 제의 이래 통일담론의 언술적 차원에서 연방제의 고수에도 불구하고 실천적 측면에서는 수세적·방어적 형태로 바뀌어갔다. 남북한은 이제 연방제안과 연합제안을 ‘먹느냐, 먹히느냐’ 하는 정략적 차원에서 접근하는 입장을 지양하고 공존, 화용(和容), 공변에 바탕한 통일을 길을 모색해 나가야 할 때이다. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’는 모두 평화적 교류와 협력의 장기적인 과도기를 전제하고 있는 바, 바로 이 지점에서 우리는 최소한 두 방안의 접점을 찾을 수 있다고 본다.

#### 4. 복합국가의 전망

‘남북연합제’ 또는 ‘낮은 단계의 연방제’에 의한 통일국가의 윤곽은 모두 두 지역정부를 아우르는 ‘복합국가’의 형태로 복합체제·복합사회의

279) 아태평화재단, 앞의 책, p. 64.

280) 김국신, 『남북연합 형성 및 운영방안연구』 (민족통일연구원, 1994. 11), pp. 51~84.

전망을 제시한다.<sup>281)</sup> 즉, 북합국가는 ‘한 지붕, 두 가족’ 또는 ‘한 깃발, 두 국가(one flag, two states)’의 형태일 수 있다. 그런데 이러한 북합국가는 남북한 사회체제의 모순점을 지양하는 이른바 ‘제3의 길’을 모색할 수 있는 전망을 보여줄 수 있을까? 물론 20세기의 세계사적 경험은 그러한 기대를 무망하게 만드며, 전지구적 차원에서 경쟁력 있는 우위 체제에 의해 열위 체제가 붕괴·흡수되는 과정을 피할 수 없었다.

『6·15남북공동선언』에서 합의한 남북한 통일방안의 공통적인 전제는 상대방의 체제(제도)를 서로 인정·존중하면서 통일을 지향한다는 데에 있다. 통일은 궁극적으로 체제통합을 의미한다. 그러나 반세기 이상 상이한 경제체제를 유지해온 남북한간 통일을 지향한다고 할 때, 물론 진부한 이념 논쟁을 유발할 우려가 없지 않지만, 어떻게 하나의 체제를 구상할 수 있을까 하는 근원적인 의문이 제기될 수 밖에 없을 것이다. 물론 지금은 먼 훗날의 일인 체제통합의 형태를 고려할 시기가 아니라, 당면과제인 한반도 평화체제의 수립과, 이와 더불어 첨예한 군사적 대결구도를 해소하기 위한 남북한 군사적 상호신뢰구축 조치 등을 추진해야 한다는 데에는 이의가 있을 수 없다. 그러나 평화공존과 평화교류를 위한 당면 과제의 추진 방안에 대한 고찰 못지않게, ‘통일’은 현재 우리 사회의 내재적 모순을 성찰하는 계기일 뿐만 아니라 민족공동체가 지향해야 할 방향을 설정하는 문제이기 때문에 무조건 방기될 수 없는 과제라고 생각된다.

체제(제도)통일은 멀고도 험난한 길이다. 소유권의 이념형적 형태에 의하면 북한은 소유권의 ‘사회화’에 기반하고 있는 사회체제다. 개인소유는 사회주의적 소유의 대원칙하에 제한된 범위에서만 인정되고 있으

281) ‘북합국가’는 “남쪽은 남쪽대로 북쪽은 북쪽대로 그대로 가지고 그러면서도 뭔가 하나의 국가로서의 덩어리를 형성하고, …점차 시간을 뒤 가면서 양쪽에서 대화와 교류를 통해서 기다려가면서 점진적으로 이해할 것은 하고 이해 못할 것은 못하고 그러면서 단일국가를 추진해 가는 그런 방안”이다. 북합국가는 역사상 여러 형태가 있었으나, 어느 형태도 우리에게 적용되기 어렵고 우리 민족의 적극적이고 창조적인 역량에 의해 역사상 초유의 북합국가 형태를 만들어야 한다는 논리가 일찍 개진되었다. 천관우, “민족통일을 위한 토론회—민족통일의 구상①,” 『씨울의 소리』 (1972년 8월호), 참조.

나<sup>282)</sup>, ‘국가적 소유’와 협동단체 등에 의한 ‘집단적 소유’ 형태가 일반적이다. 반면 남한은 ‘사유화’에 토대를 두고 있다. 이러한 두 사회체제의 인위적 통합은 엄청난 갈등을 수반할 뿐만 아니라, 현실적으로 많은 어려움이 뒤따른다. 그러므로 남북은 긴장해소와 굳건한 평화구조의 바탕 위에서 교류협력을 증진시켜 상호체제의 삼투력을 증대시켜 나가면서, 남북간 결속력의 수준을 높여나가는 방안이 우리가 선택할 수 있는 가장 합리적인 길이다. 이를테면 양극적 체제가 이념형적 공존을 거쳐 수렴될 수 있는 영역을 점차 확보해 나가야 할 것이다.

북한국가는 남북한간 ‘느슨한’ 결합 형태를 띤다. 북한국가의 전망은 남북한 사회체제의 공통분모를 발견하고 확대해 나가는 데 있다. 요컨대 ‘시장경제’와 ‘계획경제’, 소유권의 ‘사회화’와 ‘사유화’의, 절충론과 수렴론의 역사적 실패에도 불구하고, 완충영역을 확보해 나가는 방안을 모색할 필요가 있다. 소유권의 제한 및 사회적 성격의 강조, 시장적 영역에 침해받지 않는 공공부문의 - 의료보전, 교육, 법률구조, 주택 등 - 확충 등을 토대로 민주사회의 기반을 넓혀 나가야 한다. 시장경제는 거역하기 어려운 세계적 추세이지만 시장논리에 모든 인간의 삶의 가치와 운명을 맡길 수는 없기 때문이다.

생산성·효율성을 최대 가치로 여기는 신자유주의적 시장중심주의 패러다임이나, 또는 ‘시장이나 국가냐’ 하는 상호대립적인 이원론적 관념을 벗어나 시장과 국가의 한계를 극복할 수 있는 ‘제3섹트’의 창출·확대 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 시장과 국가 이외에도 다양한 공동체와 각종 조직의 이해당사자간 의사결정과 상호협의를 바탕으로 사회적 합의를 이끌어내는, ‘시장, 국가, 참가’에 의한 ‘참여형 시장경제체제’를 대안 시스템으로 접근할 수도 있을 것이다. 국가(계획·개입)축소의 필요성에 따라 전통적인 국가부문의 축소를 지향하되, 지방자치체, 협동조합, 공익기관 등의 ‘제3섹트’의 개발과 참여를 통해 시장의 부정적 측면과 폐해를 해소시켜야 한다. 따라서 남북한 북한국가는 사회정의의

282) 북한 「헌법」 제24조 1문; 북한 「민법」 제58조 1문.

차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구하는 제도 모색을 추구하는 단계라고 할 수 있다.

## V. 대북포용정책과 주요 사회정치 세력

### 1. 개관

대북정책 결정과 집행 과정에 참여하는 우리사회의 정책참여 주체는 정부와 함께 국회와 정당, 언론매체, 그리고 시민들의 자율적 단체 등으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 이들의 역할과 활동범위는 각기 다르므로 확실적인 접근과 분석은 부적절하다. 즉 정부와 같이 정책을 결정하고 집행하는 당사자와 정책집행과정을 평가하고 국민대중에게 전달하는 언론매체의 역할이 구분되어야 하기 때문이다. 따라서 여기서는 대북정책 추진과정에 영향을 미치는 이들 세 주체에 대해 각자의 역할에 따른 구분을 전제로 하여 활동상황을 검토해 본다.

정부에 대해서는 정책담당자로서의 역할 분석과 평가를 수행하며, 국회와 정당의 경우는 관련 의안 제정 및 채택 등을 통한 정부정책 지지 과정을 살펴 본다. 특히 정부에 대한 견제 역할 정도가 중점적으로 검토되어야 할 내용이다. 언론매체의 경우 보도를 통해 정부 정책집행 결과를 평가하는 기능을 취급하도록 하고, 시민들의 활동무대인 시민단체에 대해서는 실제적인 활동상황을 평가하도록 한다.

한편 우리사회의 정책참여 제조직과 세력에 대한 분석은 그 목적이 대북정책을 추진하는데 있어서 각 세력간 각축실상을 알아봄으로써 우리사회가 필요로 하는 전사회적 합의 도출의 방안을 마련하는데 있다. 따라서 이들 세세력의 긍정적 역할 모색을 위한 방향성 및 역할검증의 기준으로 각축의 내용이 되는 경쟁성, 비판성, 보완성 등의 역할에 분석의 초점을 두기로 한다.

이 세가지 기능과 정책참여 세력들의 연결성은 다음과 같은 논리로 이해된다. 우선 경쟁성은 세 정치사회 조직의 역할이 정부와 어떻게 구분되는가의 문제로서, 정부의 정책이나 활동과 구분되는 정책참여 조직의 대북정책 대안 준비나 대북활동을 살펴봄으로써 이해되는 부분이다.

한편 비판성은 정책참여 조직들이 정부의 대북정책을 평가하여 동의하지 못하는 부분에 대해 지적하는 행위를 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 보완성은 정부의 정책수행과 관련, 협력의 형태로 나타나는 정책참여 조직의 긍정적 역할로 이해된다.

따라서 이러한 기능의 이해를 근거로 정책참여 주체들의 활동을 기대해 본다면, 행정부와 함께 정부 구성의 한축이 되는 국회의 경우 정부에 대해 법률안 및 기타의안을 처리함으로써 정책집행에 협력하는 보완활동과 정부의 활동을 감시하고 견제하는 비판활동이 강하게 나타나기 마련이다. 그러나 정부와 경쟁하는 정책집행활동은 약할 수 밖에 없다. 한편 정당의 경우, 집권여당은 정부에 대한 협력을 통해 보완적 활동이 우선되나, 야당은 차기집권을 위해 대정부 경쟁활동과 정부에 대한 비판행위가 강하게 나타나게 될 것이다. 언론의 활동은 정부의 정책을 평가하고 국민의 여론을 전달하는 부분이 주요 역할이므로 비판성과 보완성은 기대할 수 있으나, 정부와의 경쟁성은 기대할 수 없다. 마지막으로 시민단체의 경우 정부의 활동을 비판하고, 보완하며, 나아가 정부에 역할이 미치지 못하는 부분에서의 경쟁적 역할까지 모두 찾아볼 수 있을 것이다.

결국 본 조사에서는 위에서와 같은 정책 참여조직들의 당위적 활동 방향에 대해, 현재의 우리사회에서 보여지는 이들의 실제활동 상황은 어떻게 다른가하는 부분에 연구 초점을 두도록 한다. 특히 이들 조직에 대해 기대되는 활동 방향과 실제조사 결과가 보여주는 현실상황의 차이를 통해 우리사회가 갖는 대북정책의 문제점을 파악하기로 한다.

## 2. 정부의 대북포용정책 집행 실태

정부는 정책결정자이며 동시에 정책집행 담당자이다. 따라서 정책 결정과정에서 정부는 국민의 지지와 요구로 표현되는 정책투입과정에 대해 적절한 반응을 보이게 된다. 또한 정책 집행과정에서는 정부의 능력

을 표출하는 정책산출과정을 담당하는 바, 정책이라는 산출물과 이를 집행하는 역할을 통해 국민으로부터 평가를 받게 된다. 이 과정에서 정부의 정책 집행결과는 국민으로부터 지지 혹은 반대의 평가를 받게되며, 그 결과는 기존정책을 수정하거나 보완하는 자료로서 새로운 정책 내용에 반영되게 된다.

한편 정부는 정책결정 및 집행과 관련하여 전문성, 적극성, 조직체계화(분화), 정책의 일관성 혹은 신축성 등 현대사회 관료제의 특징을 내포한다. 이는 당위성, 합리성, 효율성, 실현성 등 정책의 결정과 집행에 고려되어야 하는 요소를 고루 갖추는 과정에 영향을 미치는 요인이기도 하다.

현정부의 대북포용정책은 김대중 대통령의 취임과 함께 선택된 것으로, 정책결정은 현정부의 출발시점 이전에 이루어진 것으로 보여진다. 따라서 정책의 옳고 그름은 정책 집행과정에서 나타나는 문제점을 중심으로 살펴 볼 수 밖에 없다. 다만 대북포용정책은 결정과정에서 국민의 지지를 확보하는 여론수렴 과정을 거치지 않는 등, 정책의 결정 및 집행과 관련되어 몇가지 점에서 특별한 상황적 특성을 내포하고 있다. 이는 정책이 집행되는 과정에서 부정적으로 작용할 수 있는 부분이며, 결과적으로는 대북포용정책을 수정 혹은 보완하는 방향의 열쇠가 될 수 있다.

정부가 대북포용정책을 선택, 집행하는 과정에서 나타난 상황적 특징은 다음과 같다. 첫째 국민의 여론을 수렴하는 충분한 시간을 갖지 못함으로써 대북포용정책 내용에 동의하지 못하는 사회일각의 사람들, 소위 강경입장에 있는 사람들에게 정책을 반대하는 구실을 줄 수 있었다. 실제로 지난 2년여의 기간동안 포용적 태도로 북한에 접근하려 한 정부에 대해 비판적 태도를 견지한 사람들은 주로 과거의 대북정책과 현정부의 대북포용정책 사이의 차이를 이해하지 못하는 보였다. 안보문제에 대한 의구심 제기, 보안법 개정과 관련하여 경직된 자세, 대북 불신에서 오는 정부와 다른 대북 시각, 이에따른 남북교류 및 대북지원에 대한 경직된 해석 등은 모두 정부와 의견조율을 이루지 못하거나 정보

의 부족으로부터 오는 견해 차이의 결과였다. 결국 이들은 그들의 의견을 대북포용정책에 반영할 기회를 갖지 못한 결과로 대북정책에 대해 지속적인 비판을 제기하였다.

둘째, 현정부가 외환위기 와중에 집권하게 됨으로써 정부 및 사회 각 분야에서의 인적, 물적 가용자원의 축소를 필요로 하는 구조조정에 직면하였다는 사실이다. 이러한 상황은 대북포용정책이 종래와 달리 적극적이고 진보적인 정책인 점을 고려할 때, 정부로 하여금 대북포용정책을 추진하는데 필요한 가용자원을 충분히 동원하기 어렵게 만들고 있다.

셋째, 시민사회의 활발한 발전이 이루어지는 가운데 정부가 출범하였다는 사실이다. 현대사회의 복잡성과 다양성이 정부의 독점적 행정기능에 한계를 가져오게 되었다는 사실은 일찍이 널리 알려진 사실이다.<sup>283)</sup> 그러나 한국사회에서 이러한 현상이 도래하고, 시민들의 자발적인 정치참여가 고조된 것은 1990년대의 상황이다. 따라서 과거에 경험해 보지 못한 시민단체의 활동을 통해 정부는 시민세력과 부분적으로 대등한 관계에서 경쟁 및 협력의 정치(혹은 정책집행)과정을 새로이 경험하게 되었다.

넷째, 북한의 식량난, 경제난의 악화가 그 어느 때보다 심각한 상황에 이르렀던 시점이었던 사실도 상황적 특성으로 열거될 수 있다. 심화된 경제난으로 인하여 북한이 느끼는 개방 필요성은 다른 대안이 선택될 수 없도록 만들었다.

다섯째, 미국, 일본 등, 우방의 대북접근정책이 적극적으로 진행되어 대북경수로 사업, 4자회담 추진 등을 통한 북한개방의 현실성을 높여가고 있었다는 사실이다. 한반도 문제의 해결은 평화체제의 구축이며, 이는 보장자로서의 주변국가들이 참여하는 가운데 남북한이 상호 안보위협을 벗어나는 것에 일차적 목표를 둔다. 따라서 대북포용정책과 같은 진보적인 한반도 현상타과정책은 국제사회로부터 지지를 받을 여건이

283) 김광식, 한국 NGO; 시민사회단체, 21세기의 희망인가?, (서울:동명사, 1999) pp.22~26 참조, 전통총연, 제진수 (역), NPO(Non-Profit Organization) (서울: 삼인, 1999) pp.32~35 참조.

마련되어 있었던 것이다.

이러한 상황적 특성하에서 정부의 대북포용정책은 단계적으로 성격을 달리하여 추진되었다. 첫단계에서는 남북관계 개선을 위한 정책집행 과정에 정부가 적극적인 주체로서 역할을 담당하였다. 정부차원에서 남북교류 촉진을 위한 법률안을 채택하였고(1999.4.30), 대북접촉 역시 정부차원에서 1998년 4월 대북비료제공을 위한 베이징 차관회담을 개최하는 등, 적극적 자세를 보여주었다.

그러나 이러한 정부의 대북포용정책 추진은 위의 상황적 특성에서 보듯이 국내에서 발생되어 있는 특수상황으로 인하여 원만한 진전을 가져오기 어려웠다. 즉 국내에 존재하는 대북강경 의견을 의식하여 보다 엄격한 남북상호주의 원칙 적용,<sup>284)</sup> 적절한 안보체제 유지를 위한 대북한 군사력 경쟁,<sup>285)</sup> 남북한 신뢰 부족에 따른 북한태도의 불확실성,<sup>286)</sup> 등의 조건들이 정부의 직접적인 대북 접근에 한계를 발생시켰다.

정부의 대북정책 한계를 나타내 보인 사례는 1999년 개최된 2차례의 베이징의 차관회담 결과였다. 비료제공을 전제로 개최된 동회담에서 북한은 서해교전을 경험한 이후에도 대표단을 철수하지 않고 회담에 임하여 그들이 비료를 필요로 한다는 의사를 분명히 하였다. 그러나 북한은 회담 과정에서 사전 합의한 이산가족문제 논의를 거부하고, 비료제공만을 고집하여 한국 정부의 대북포용정책에 대한 효과와 실천성에 문제가 있음을 보여주었다.

비료회담 이후에도 계속된 남북한간 교착상태는 결과적으로 한국정부로 하여금 2000년 초에 이르기까지 잠정적으로 민간차원의 대북접근을 지원하는 간접적인 대북정책을 추진하게 만들었다. 이는 정경분리정

284) 베이징 회담의 결렬은 북한의 무리한 요구가 보다 직접적인 원인이 되기는 하였으나, 우리 정부가 국내여론을 고려하여 상호주의 원칙을 적용할 수 밖에 없었던 상황의 결과이기도 하였다.

285) 사해교전 사태는 대북화해를 추진한 우리정부의 입장에서 남북간 물리적 충돌이라는 우감스러운 사태가 아닌 적절한 안보태세 홍보의 기회가 될 수 밖에 없었다.

286) 금강산 관광객 민영미씨 구금사건은 금강산 관광사업의 잠정적 중단만이 아니라, 정부의 입장에서는 북한의 적절한 양보없이 새로운 어떠한 대북사업도 실천에 옮길 수 없는 딜레마에 놓이게 하였다.

책의 추진을 통해 이루어졌는 바, 대북정책의 주된 내용으로는 국내기업들의 대북투자과 시민단체들의 대북접근 활동을 지원하는 형식이였다. 제3국에서의 이산가족 상봉 지원과 사회, 문화, 예술, 학술 분야의 남북교류 적극지원도 이러한 맥락이였다.<sup>287)</sup>

그러나 이러한 간접적인 대북포용정책 추진은 새로운 문제점을 초래하였다. 정경분리원칙을 앞세우는 민간중심의 대북정책에 따라 북한과 남한 사이의 모든 민간활동이 통일에 도움이 되는 절대적 선으로 보이게 되었다는 것이 문제의 하나였다. 이는 남한정부의 대북대화의 기회를 오히려 축소시키는 것이였다. 둘째의 문제는 상호주의 원칙과 같은 정부차원의 당위적인 대북협상 논리가 무의미해짐으로써, 남북접촉에 필요한 최소 수준의 정부권위 조차 위협을 받게 되었다는 사실이다. 또 하나의 문제는 국제공조체제 등 한국과 국제사회의 협력관계가 약화되어 갔다는 점이다. 즉 대북포용정책 하에서 미, 일등 서방국가들의 독자적인 대북접근이 용인되는 가운데 북한의 대한국정부 접촉의 필요성은 상대적으로 약화되었던 것이다.

결국 정부의 대북포용정책은 다시 한번 궤도를 수정하였는 바, 금년의 남북정상회담은 정부의 직접적인 역할 회복을 의미하는 것이였다. 정상회담을 통해 다루어진 의제들은 더 이상 비정부차원으로 남겨두기 곤란한 부분들이였다. 즉 철도연결과 같은 당국간 협력차원의 문제이거나 대규모의 당국간 대북투자 문제, 또는 이산가족문제와 같은 정치적 성격이 내포되는 문제들은 기업이나 민간단체의 역할로는 해결될 수 없는 것이였다.

현재 정부가 추진하는 대북포용정책은 국제사회로 부터의 지지는 물론 북한의 호응을 통해 급속한 진전을 이루고 있다. 이산가족의 1차 상봉이 이루어졌음은 물론, 2차상봉과 면회소 설치에 대한 구체적인 논의가 적십자회담에서 이루어지고 있다. 또한 3차례에 걸친 장관급회담에서는 경제협력문제와 함께 학술, 문화, 예술 등 다방면의 남북교류를 합

287) 1999년 중 현대 농구팀의 방북과 년말 평양에서의 예술단 공연 등은 모두 정부가 전면에서 나서지 않고 추진된 대북포용정책의 일단면이였다고 할 수있다.

의하고 있다. 경의선 철도연결을 의제의 하나로 삼아 개최된 군사책임자간 대화도 한반도 평화구축에 의미있는 이정표가 될 것이라는 전망이다.

더욱이 적십자회담의 지속, 경제협력을 위한 실무자 접촉 등, 남북정상회담 이행을 위한 각분야별 후속회담이 남북간에 개최되거나, 예정되어 있어 대북포용정책의 추진은 단기간 순항할 것으로 예상된다. 결과적으로 대북포용정책은 한반도 상황변화에 따라 정부가 실현가능한 방향으로 추진 궤도를 수정하여 효율성과 합리성이 제고되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 아직도 대북포용정책의 지속적 추진과정에서 나타날 것으로 예상되는 문제점은 적지 않을 것으로 보인다. 이는 국내 및 국외의 상황이 정부의 일방적인 조치만으로는 바람직한 방향으로 전환되지 못하는 부분이 남아있기 때문이다.

첫째, 대내적으로 시민단체 및 야당들과의 의견조율 문제가 해결되지 못하고 있다는 사실이다. 정부는 대북정책 추진과정에서 야당의 도움을 받지 못하는 상태이며, 민간조직의 대북접근에 대한 정부의 입장도 지원, 방관, 거부 등의 조치 사이에서 확실히 결정되지 못하고 있다. 여기에 대해 정부는 이들의 역할을 명확히 설정하고, 적절한 협력관계를 구축할 필요가 있다. 국민적 합의를 도출하는 것은 정부정책을 지속적이고 효과적으로 추진하기 위해 반드시 극복해야 할 과정이기 때문이다.

둘째, 대북화해와 협력을 지속하기 위한 국내 경제적 기반 강화가 필요한 실정이다. 경의선 철도의 단순한 복원만으로 남북간 경제교류와 협력이라는 우리의 목적이 달성되기는 어렵다. 국내교통 시설의 정비는 물론, 경의선의 복선화 혹은 경원선 연결까지를 고려하면, 우리의 대북 투자는 향후 점차 확대될 것이 명백하다. 또한 대북 식량지원과 현재 제기되고 있는 현대의 개성공단 조성 문제 등 산적한 대북사업에 엄청난 남북협력자금이 요구되고 있다. 그러나 현재의 남북협력기금이 충분하지 못한 점을 감안하면, 현재 발생하고 있는 한국경제 불안상황은 대북포용정책에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 사실이 우려된다.

셋째, 확대되는 남북관계에도 불구하고, 외환위기 이후 지속적으로 요구되는 우리사회에서의 구조조정 필요성이 남북관계 관련 인적 자원 확보에 장애가 되는 것도 문제이다. 우리의 대북정책 진전과정을 보면, 남북관계는 그 범위 및 내용이 예상을 뛰어넘는 속도로 확대/변화되고 있다. 이에 대해 합리적인 대응을 하기 위해서는 전문인력의 충원과 양성이 시급한 실정이다. 그러나 아직 이에 대해 대응적 조치가 취해지지 않고 있는 실정이다. 실제로 현재의 대북정책을 담당하는 대표적 부서인 통일부의 경우, 대북사업의 확대에도 불구하고 축소된 인력으로 말미암아 적정한 업무 수행에 장애를 경험하고 있다.<sup>288)</sup>

넷째, 산적한 외교문제의 해결이 쉽지 않다는 것이다. 한반도 평화 정착에 관한 국제사회의 지지는 상징적 의미로만 끝나서는 안된다. 그러나 현 시점에서 한반도의 화해는 주변 열강에 의해 보다 심화된 한반도 문제의 국제화를 가져올 것이다. 일본과 러시아가 염원하는 4자회담의 6자회담으로의 확대 및 참여 허용, 미국과 중국의 한반도 평화 보장자 역할에 대한 수용 여부, 이에대한 우리의 외교적 설득, 북한에 대한 개방확대 설득 등, 다양한 문제를 풀어내기 위한 신중하고도 체계적인 통일외교 설계가 요구되는 시점이다.

다섯째, 대국민 홍보의 필요성이 증대되어 있다는 점이다. 국민의 대북정책에 대한 지나친 기대감 혹은 북한에 대한 지나친 환상은 바람직하지 않다. 정상회담 이후 김정일에 대한 이미지 변화가 나타남은 물론, 단기간 통일에 대한 환상이 확대되어 왔다. 정부는 이에대한 극복방안으로 대국민 홍보대책을 체계적이고 적극적으로 마련해야 한다.

288) 이산가족 상봉 및 기타 관계 업무의 확대에도 불구하고, 이산가족과의 경우 과거와 같은 인원이 이를 수행하고 있다. 이는 남북회담 사무국의 경우에도 같은 상황으로 보인다. 통일부의 경우 정원이 과거 499인이었으나 외환위기 이후 구조 조정되어 현재 387인의 정원으로 운영되고 있다. 통일원 기획관리실 행정업무담당관실 서성우 과장 면담, 2000.9.22.

### 3. 국회 및 정당

#### 가. 국회의 활동

대북포용정책과 관련, 국회의 역할은 정부의 정책집행과정에 대한 평가와 견제로 설명될 수 있다. 또한 직접 대북접촉을 통한 대북포용정책 집행의 당사자가 될 수도 있다.

우선 정부의 대북포용정책을 평가하는 과정에서는 국회의 결의안 채택 및 법률안 심의 통과를 통한 정부지원 행위를 살펴 볼 수 있다. 국회는 현정부가 출범한 1998년 2월 부터 2000년 9월말 까지 북한에 대한 행위 촉구와 남북한간 화해 협력을 요구하는 6개의 결의안을 채택하였으며, 6건의 의원입법 법률안을 처리하였다.<sup>289)</sup>

이러한 처리의안 수는 동기간(1998.4.-2000.9.28)에 이루어진 국회의 처리의안이 2604건(15대-2570, 16대-34)인데 비하면 매우 적은 수치이다. 통일, 외교, 군사 분야 관련 국정감사결과보고서 채택의 건을 다 포함시켜도 남북문제 관련 의안 처리건수는 불과 90여건에 불과하다. 따라서 이러한 국회의 활동량은 정부가 대북포용정책을 추진하는데 있어서 적극적인 협력을 수행한 것으로 보기 어렵다.

다만 국회의 결의안 내용에서 보듯이 국회는 처리가능한 내용과 관련하여서는 사안발생 즉시 결의안을 채택하여 정부의 정책에 대한 국민의 정서와 감정을 대변하는 한정적인 역할은 수행한 것으로 보인다. 이는 정부의 정책수행에 대해 최소한의 보완적 역할이 가능했던 것으로 이해할 수 있다.

289) 결의안으로는 남북이산가족 상봉 촉구(2000.6.28), 남북정상회담지지(2000.6.9), 북한의 서해북방한계선 침범 규탄(1999.6.17), 남북기본합의서 이행촉구(1999.2.26), 북한 지하핵시설 사찰촉구(1998.12.1), 남북이산가족 생사확인 촉구(1998.7.10) 등을 내용으로 하는 것들이다. 한편 처리한 법률안으로는 표준시에 관한 법안(2000.8.12), 북한이탈주민 조호 및 지원관련 법안(1999.11.29), 설악권관광개발 특별법안(1999.11.16), 통일기반조성을위한 접경지역지원법안(1999.10.27), 남북협력기금법 개정법률안(1999.3.24) 등을 들 수 있다. 인터넷 국회(www.assembly.go.kr), 입법정보자료실, 의안(법안) 참조.

한편 국회의 대정부 견제역할의 하나인 국회동의 행위와 관련하여서는 구체적인 사례를 만들지 못하였다. 1992년 남북한이 남북기본합의서 채택시 국회의 동의를 필요로 하는가에 대한 논란이 제기되기도 하였으나, 당시 정부는 국회동의 행위를 피하여 동합의서의 국제협정 성격을 부정한 바 있었다. 대북포용정책의 추진과정에서 또다시 제기되는 문제는 정부의 대북식량지원이 국회의 동의를 필요로 하는가의 문제이다.<sup>290)</sup> 최근 3차례의 남북장관급 회담을 통해 합의한 60만톤 상당의 대북식량지원과 관련하여서도, 정부는 국회의 동의절차를 거치지 않기로 하였다. 이러한 정부의 결정은 동사안에 대하여 국회의 동의가 용이하지 않음을 인정한 것이기는 하나, 다른 한편으로 국회의 대정부 견제역할을 회피할 수 있음을 보여주는 사례이다. 결과적으로 이 문제는 국회의 대정부 견제기능을 측정해 볼 수 있는 부분으로서, 남북문제에서 국회의 대정부 견제역할이 한계성을 갖는다는 사실을 보여주고 있다.

한편 대북포용정책 수행 기간동안 국회는 직접적인 대북접촉과 같은 대정부 경쟁활동에 대해서는 적절한 역할을 수행할 기회를 갖지 못하였다. 국회의 대북접촉활동은 1985년 남북간 국회회담을 통해 직접적으로 이루어진 사례가 있다. 그러나 대북포용정책이 추진된 지난 2년여 기간동안 국회의 대북접촉활동은 북한의 냉담한 반응으로 이루어지지 못했다. 정상회담 이후 국회에서는 대북접촉제의(2000.7.17)를 한 바 있으나, 이는 북한이 수용하지 않음으로 인하여 성사되지 못하였다.

결과적으로 정부의 대북포용정책이 추진되어 온 지난 시간동안 국회의 역할은 제한적이고, 한정적인 수준에 머물렀다고 할 수 있다. 이러한 소극적인 국회의 활동은 몇가지의 원인에 의한 것으로 볼 수 있다.

첫째는 국회가 여야 정당간 대결의 장으로 머물러 있었다는 사실이다. 국회의 역할이 정상적으로 기능하는 경우, 정당간 정책방향의 차이는 국회내의 논의를 통해 해결되는 것이 당연하다. 그러나 우리 사회에서는 정당의 결정을 통해 소속의원들의 태도가 결정되고 있어서 독자

290) 이상만 교수는 국회의 동의를 받아야 한다고 주장한다. 중앙일보, 2000.9.14.

적인 국회의 역할이 존립하기 어려웠던 것이다.

둘째는 대북정책과 관련하여 국회의 전문성이 결여되고 있다는 사실이다. 국회의원의 활동은 어느 한가지 사안에 귀결되기 어렵다. 특히 외무, 통일 사안과 관련하여 외무통일군사 상임위에 오랜 동안 소속된 국회의원이라면 전문가의 수준에 이를 수 있으나, 한국의 국회의 경우 실제로 한 분야에 오래도록 소속되는 경우는 드물다.<sup>291)</sup> 현 국회는 대북포용정책에 대해서도 전문인력이 부족한 상황이며, 이는 국회의 적극적 활동을 가로막는 장애요인이 된다.

셋째는 국회가 정책집행기관이 아니므로 북한과 공통의 대화의제를 갖기 어렵다는 사실이다. 이는 남북한 관계가 아직 다면화되지 못한데서 오는 결과이기도 하거니와, 국내에서 국회의 역할이 정부에 비해 제한적이라는 데도 원인이 있다. 그러나 남북한간 연합체를 거쳐 연방제로 진행하게 될 통일과정에서 요구되는 양체제간 갈등해결 기관이 남북지역 의회의 대표들로 구성될 것임을 고려하면, 향후 남북한 관계가 활성화되는 시기에 양지역 의회 사이에는 적절한 역할이 제시될 것으로 전망된다.

결과적으로 지난 2년여간 국회의 경우 정부의 대북포용정책 추진과정에서 보완성은 있으나, 비판성 혹은 경쟁성은 갖지 못했던 것으로 평가된다. 이는 국회가 정부의 정책을 논의하고 평가하는 과정에서 적절한 견제 역할을 하지 못한 결과이며, 국회가 대북정책 논의의 무대가 되지 못했다는 평가의 근거라 할 수 있다.

## 나. 정당의 활동

정당은 국민의 의견을 취합하고 이를 정부에 전달하는 역할을 담당한다. 또한 정부의 정책에 대해 평가하고, 대안을 마련하여 이를 국민대중에게 전달하고, 대중의 지지를 획득하는 또 다른 측면에서의 정보전

291) 김도태, 통일과정에서의 정당역할 연구 (민족통일연구원, 1996) pp.50~51 참조.

달자 역할을 하게 된다.

한국에서 여당의 경우 당정 협의를 통해 정부의 정책을 사전 통보받고, 정당의 정강 방향과 정부정책 사이의 차이를 사전 조율할 수 있는 기회를 갖는다. 따라서 정부의 정책과 여당의 정강 사이에 견해의 차이는 존재하기 어려우며, 더욱이 정부의 정책집행 과정을 여당이 비판하는 사례가 발생할 수도 없다. 다만 여당 내에서도 성원간 의견조율이 이루어지지 않는 경우 개인적인 비판이 가능할 수 있으나, 민주당의 경우 대북포용정책 추진과정에서는 이견이 발견되지 않고 있다. 이는 한국정당의 권력 집중적 성격으로부터 발생하는 상대적 비분화 현상으로 이해된다.

야당의 경우 대북포용정책을 찬성하지 않고 있는 가운데 매우 강경한 비판활동이 이어져 왔다. 특히 4.13 총선거를 앞두고 발표된 한나라당의 선거공약 자료 및 대정부 질의자료를 보면 정부의 대북포용정책과 관련된 정책집행과정에서 대북지원과 국제외교에 대한 신랄한 비판이 나타나고 있다. 특히 정부와 달리 대북지원이 북한의 군사력을 증강시킬 것을 우려하는 보수적 안보시각을 보이고 있으며, 우리경제와 연계된 대북지원의 현실적 가능성에 대해 비판의 정도가 높다.<sup>292)</sup> 한나라당의 대북정책 비판의 근거는 북한을 보는 시각에서의 ‘북한 불변화,’ 그리고 이에따른 ‘대북포용정책의 효과성에 대한 의구심’이다.

실제로 한나라당의 대북포용정책 반대태도를 볼 수 있는 사례는 정부가 추진한 야당대표의 정상회담 수행단 참여에 대한 반대결과,<sup>293)</sup> 이총재의 경의선 연결공사 기공식 불참 사실이다. 또한 이회창 총재에 대한 북한의 초청 및 김정일위원장 면담 가능성에 대해서 수용적 태도를 보이지 않은 사실은 현재의 대북포용정책을 반대하는 한나라당 입장을 보여주고 있다.

292) 한나라당 정책자료, 주요정책 현안(11); 행정권의 통일노선, 2000.3.17 참조.

293) 한나라당은 참여를 원하는 박근혜 부총재의 정상회담 동참을 당차원에서 거부함으로써 결국 정상회담 성사에 협력하지 않는 태도를 보였다. 중앙일보, 2000.5.15, 5.16.

그러나 이처럼 대북포용정책을 반대하는 한나라당은 대북정책 및 통일정책과 관련, 종합적이고 체계적인 정책대안을 준비하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이는 2000년 4월 국회의원 총선거를 즈음하여 발표된 한나라당의 공약이 대북포용정책에 대한 분석과 비판, 그리고 이에 대한 보완점 제시로 구성되어 있어서 한나라당만의 독자적인 대북정책 대안을 찾아볼 수는 없다는 사실에 근거한다.

한편 한나라당의 대북정책과 통일정책을 취급하는 조직은 정책국의 통일정책전문위원 1인으로 한정되어 있다. 이외에 국회의원들 중 통일 문제에 오래 관계했던 극소수의 인물들이 관심을 가지고 있는 정도로 알려졌다.<sup>294)</sup> 그러나 이러한 당조직과 소수의 인력으로는 전문성을 요구하는 통일 및 대북정책을 적절히 담당하고 홍보할 수 없는 것으로 판단된다.

이렇게 살펴 보면 한국정당의 대북정책 관련 활동에는 다음과 같은 문제점이 지적된다. 첫째, 통일문제는 그 자체로서의 가치 혹은 비중이 크지 못하며, 정당간 대결의 수단 혹은 사안으로서 간주되고 있다는 사실이다. 즉 여야 정당은 모두 동사안에 필요한 인적, 물적 자원을 투입하지 않고 있으며, 결과적으로 현정부의 대북포용정책에 대해 충분한 평가와 논의를 진행시키지 않고 있다. 특히 야당의 경우 통일문제에 대한 접근은 대정부 투쟁의 차원에서 진행시키고 있는 것으로 보인다.

둘째, 정당이 필요로 하는 북한정보의 부족이나, 낮은 정보공유 상태가 나타나고 있다는 점이다. 북한을 보는 시각의 차이는 정당들이 각자 갖는 정보의 내용에 근거한 차이라고 볼 수 밖에 없다. 정부와 여당의 북한에 대한 시각이 북한의 변화를 전제로 하고 있는 반면, 야당의 경우 북한의 불변화를 전제로 대북포용정책을 비판하고 있는 점도 이러한 결과이다.

셋째, 여야당 모두 정부의 대북포용정책 추진과정에서 협력과 비판을

294) 한나라당에서 통일문제에 지속적으로 관심을 가지고 있는 인물로는 박관용의원과 김용갑의원, 김원웅 의원 등 극소수 인사만을 찾아 볼 수 있다. 2000.10.4 박관용의원실 입우영 보좌관 면담 내용.

통해 정책을 수정 보완토록 하는데 필요한 전문성을 갖추고 있지 못하다는 것이다. 특히 야당의 경우 정부와 경쟁을 하는데 필요한 정책대안을 개발하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 향후 관계전문인력을 양성하는데 주력해야 함은 두말할 나위가 없다.

#### 다. 국회와 정당의 활동 분석 및 평가

한국 국회의 경우 여야 정당간 대립상황에 따라 충분한 대북포용정책 평가의 무대가 되지 못한 것으로 보인다. 또한 정부와 별도의 대북 접촉활동이 이루어지지 못한 바, 이는 아직 남북한간 접촉이 정부차원을 벗어나 다원적인 교류체계를 구축하지 못한데서 비롯된 결과이다. 국회회담 개최를 위한 대북제외는 구체적인 필요성과 이슈를 확보하지 못한 상태이므로, 당분간 성사가 어려울 것으로 보인다. 다만 당위적인 사안을 중심으로 소수의 결의안과 법률안을 처리한 것은 국회의 최소한의 정책집행 협력행위로 보아 정부와 보완관계를 유지한 사례로 이해할 수 있다. 이러한 국회의 역할은 정부의 대북포용정책에 대해 비판성과 경쟁성이 약화된 상태임을 보여주는 것이며, 한편으로 정부와의 보완관계만을 유지한 것으로 평가할 수 있다.

한편 정당의 경우, 여당의 대정부 협력관계는 보완적 관계를 유지하고 있다. 여기에 대해서는 당정간 의견조율이 이루어지고 있으므로 현실적으로 양자 사이에 비판의 여지를 갖기 어렵다는 사실을 이미 확인한 바 있다. 이러한 여당과 정부의 협력관계는 당을 통해 정책지지 제고를 필요로 하는 정부의 입장에서 현실적 필요를 반영한 것으로 보인다.

그러나 야당인 한나라당의 활동은 비판적 위치를 뚜렷하게 보이고 있다. 야당의 비판은 대북포용정책의 기본방향인 남북평화공존과 대북 지원에 대해 실현 수단과 방법의 차이를 근거로 하고 있다. 즉 북한의 변화를 부정하며, 북한과의 교류와 협력에서 정부가 보다 엄격한 상호주의원칙을 적용하도록 요구하고 있다.<sup>295)</sup> 이러한 한나라당의 대북정책 선택방향은 정부와의 경쟁을 표면화하고 있기는 하나, 현실적으로는 대

북포용정책을 비판하는 성격을 강하게 내포하는 것이라 할 수 있다.

한편 한나라당이 통일대안, 혹은 대북정책의 대안을 명백히 제시하지 않고 있는데서 보듯이 야당은 정부와 경쟁적 상황에 있지 못하다고 할 수 있다. 야당의 대북정책 비전으로 발표된 내용을 보더라도, 정부의 정책과 심각하게 차이가 나타나지는 않는다. 다만 여기에는 수단 및 추진 과정 상의 차이가 있는 바, 대북접근에서 신중성과 조심성을 요구하여 야당의 성향을 반영하고 있다.

또한 이회창 총재의 대북접촉 거부, 경의선 기공식 불참 등은 야당이 직접 대북한 활동을 추진하고 있지는 않으며, 야당이 정부와 경쟁적 관계를 만들고 있지도 않다는 것을 보여준다.

정부의 대북포용정책에 대한 보완적 역할은 비판적 자세를 견지하는 야당의 입장에서 찾기 어렵다. 특히 국회를 통한 협력도 실질적으로 이루어지지 않고 있는 바, 대북식량지원에 대한 국회동의를 요구하고 있는 것은 국내정치적 차원에서의 대정부요구로서 보완적 상황으로 보이지 않는다.

결론적으로 대북포용정책 관련 한국정당의 활동은 여당의 무비판성과 야당의 무관심(비보완성, 비경쟁성)이 어우러져 효율적인 협력방향을 찾지 못했던 것으로 판단된다.

#### 4, 언론의 활동

언론의 역할은 크게 보아 정보를 대중에게 전달하는 임무와 대중의 여론을 파악하여 정책결정자에게 전달하는 기능으로 구성되어 있다. 특히 현대사회에서 이러한 기능은 사회발전 상황에 맞추어 구체적으로 분화되고 있는 바, 정보의 수집과 확인, 정치적 토론의 무대제공, 대중에 대한 사회화 기능, 정부의 정책에 대한 관심과 비판의 역할 등을 담당하고 있다.<sup>295)</sup> 이러한 역할은 복잡하고 다원적인 현대사회에서 국민

295) 이회창 총재 인터뷰, 중앙일보 2000.5.16

대중의 정책결정과정 참여에 절대적인 필요수단이 된다.

그러나 이러한 언론도 때로는 부정적인 측면을 노정하는 바, 현대사회의 다양성을 역행하는 획일적 지배이념을 확산시킴으로써 대중과 사회에 대한 소수의 지배를 정당화하는 수단이 될 수 있다는 것이다.<sup>297)</sup> 즉 권력집단의 지배 유지를 위한 대중조작에 참여하거나, 자본가 계층의 이해를 합리화시켜 주는 보수화 기능을 보인다는 것이다.

정부의 대북포용정책에 대한 한국언론의 역할도 위에 언급한 기능적 측면을 도외시하지 않고 있다. 즉 때로는 대북정책의 내용과 추진과정을 평가하여 국민에게 전달하는 긍정적인 역할을 담당하기도 하였으나, 한편으로는 반복한, 반공산주의의 획일적인 이념 성향을 앞세워 경직된 보도성향을 보였던 것이다.

남북한 화해와 협력을 일차적 목표로 하는 현정부의 대북포용정책 보도와 관련하여 한국언론이 보인 특성은 전통적 입장을 유지하는 변화거부의 방향으로 나타나고 있다. 이를 살펴보면, 첫째로 한국의 언론은 반복한적 보수성향을 나타냈다는 것이다.<sup>298)</sup> 사설의 논조와 사실분석의 경향을 보면 언론의 태도는 대북포용정책이 추진되고 남북정상회담이 개최된 2000년 6월 이후에도 여전히 북한에 대해 불신을 보이고 있다.<sup>299)</sup> 이러한 성향은 대체로 대북포용정책의 진보적인 대북관계 개

296) 이우영 “통일과정에서 매스미디어의 역할” (민족통일연구원, 1996), pp.

297) 위의 논문, pp.11~13

298) 언론의 반복성향은 많은 학자들이 제기하고 있는 대표적 특성이다. 통일연구원 연구위원 이우영박사는 1996년 연구논문 “통일과정에서 매스미디어의 역할”에서 한국언론의 특성 중의 하나로 ‘반공주의적 경향’을 첫손에 꼽고 있다. 또한 그는 ‘언론의 국가통제’, ‘매스미디어의 자본주의 종속’을 열거하여 한국언론이 이념적으로 반복성향, 친부르조아성향, 친정부성향을 보인다고 하였다. 이우영, 통일과정에서 매스미디어의 역할, (민족통일연구원, 1996) pp.18~19. 남북정상회담과 관련하여 발표된 많은 논문들에서 역시 같은 주장이 보인다. 이계홍, “특종제일주의부터 버리자” (신문과방송, 2000년 6월호, 제354호) 이호성, “과시, 선정, 채색보도 지양하길” (신문과방송, 2000년 6월호, 제354호), 서의동, “친북으로몰리까 저의 분석 곁들여” (신문과방송, 2000년 9월호, 제357호) 등 기자와 교수들이 모두 반복적 성향을 지적한다.

299) 지난 4월 남북정상회담 합의 발표이후 정상회담을 거쳐 9월에 이르기까지 국내 5대 언론사의 사설을 살펴보면 그 흐름이 명백히 나타난다. 베를린선언, 정상회담, 6.25, 보안법, 비전향장기수 복송, 경의선 복원 등을 이슈로 켜여진 사설들은 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 대한매일신문 등이 모두 부정적인 시각

선방향에 대한 비판으로 나타나고 있다.

특히 과거 언론의 반복한적 이념 성향은 북한과 관련된 사실을 우리 사회에 전하는 과정에서 심각한 오류와 왜곡을 가져 왔는 바, 정상회담 이후 김정일의 이미지가 기존의 우리사회가 갖고 있던 그것과 다름을 이유로 우리가 경험한 혼란은 대표적인 사례이다. 이러한 사례는 우리 주민들의 대북인식이 부정적인 방향으로 계속하여 고정되어 있는 한, 앞으로도 많은 분야에서 발생할 수 있다.

둘째로 한국언론은 상업주의적 성향에 강하게 부응하고 있다는 점이다.<sup>300)</sup> 한국 사회의 언론체제는 다수의 언론사가 자유시장경제 체제하에서 무제한의 경쟁을 보이고 있다. 따라서 각 언론기관은 자본주의적 이해를 떠나지 못하는 한계를 노정하고 있으며, 언론의 보도방향도 독자를 확보하기 위한 선동적이고 선정적인 보도 성향을 보인다는 것이다.

이러한 성향은 대북포용정책 관련 보도에 있어서 사실의 보도와 합리적 분석에 초점을 두기보다는, 불확실한 추측기사 마저 앞서 보도하려는 경쟁성 증폭의 부작용을 낳는다. 또한 오류에 대한 시정 노력보다는, 오류를 정당화하기 위한 새로운 오류를 필요로 한다. 결국 다수의 언론사간 경쟁이 치열한 한국사회에서 대북포용정책을 평가하는 언론의 시각은 국민대중의 여론을 바탕으로 하기보다는, 발생한 사건에 대한 자극성 및 선동성 정도를 평가하여 감정적으로 대응하는 성향을 선택하도록 하였던 것이다.

셋째로 언론의 영향력이 큰 점을 인정하면서도, 보도 결과에 따른 책임의식이 미흡하다는 점이다. 이는 다수의 언론기관이 사전에 설정한 보도방향에 따라 기사를 작성함으로써 독자들의 대북시각을 변화하기 어렵게 만든다고 이해되는 부분이다. 결국 한국의 방송 및 신문매체는 사실에 입각한 보도를 하기보다는 언론사의 보도방향에 짜맞추어진다

---

이나, 신중한 대응을 요구하는 견해를 보였으며, 한겨레신문에 의해서만이 긍정적인 방향으로 작성되고 있다.

300) 강명구, “권력지향, 상업성 뒤섞인 불량뉴스”, 신문과방송 (1999 10월호, 제346호) 참조.

고 보여진다.

이러한 성향은 실제로 언론사마다 다르게 표현되는 보도 양상을 통해 확인된다. 국내 언론사 중 조선일보와 한겨레신문은 특히 극명하게 대비되는 경우인 바, 양사는 같은 사실에 대한 보도에서도 보수와 진보의 성향으로 차이를 보인다.<sup>301)</sup> 이러한 차이는 물건의 비유와 연결지어, 물이 반이나 차 있다는 시각과 물이 반이나 비어있다는 시각 사이의 차이와 같다.<sup>302)</sup>

위와 같은 언론의 특성은 남북정상회담 이후 북한에 대한 남한사회의 시각변화가 발생하고 있는 가운데, 새로운 남북관계로의 진전 양상과 맞물려 혼란을 경험하고 있다. 특히 언론인과 언론사의 자성적 비판은 현재 언론분야가 직면하고 있는 문제점을 보여준다. 남북포용정책 추진결과와 관련하여 언론인과 학자들을 중심으로 제기되고 있는 한국 언론의 기능과 역할에 대한 문제점을 소개하면 다음과 같다.

첫째로는 언론사들의 정치적 성향이 보도방향을 결정함으로써, 우리 사회내부에서의 대결을 부추기는 원인이 되고 있다는 것이다. 특히 언론 기관이 독자적인 정치적 성향을 갖게 되는 경우, 남북포용정책에 대해서는 사실을 왜곡시킬 우려가 발생한다.<sup>303)</sup> 즉 친정부적 태도나, 반정부적 태도 모두는 남북포용정책에 대해 지나친 미화나 혹은 지나친 깎아 내리기를 통해 올바른 사실보도를 할수 없게 된다는 것이다.

둘째로 언론전문가들 사이에는 대북문제와 관련 정보의 오류와 부정확성을 낳는 이유의 하나로 관련자들의 낮은 전문성 정도가 제시되고 있다.<sup>304)</sup> 언론사 담당기자들은 잦은 자리가동으로 인하여 전문성을 갖

301) 남북정상회담을 통해 나타난 양 사의 입장은 신중함을 요구하는 경우와 적극성을 요구하는 경우로 차이를 보였다. 사례로 2차 장관회담을 끝낸 시점에서 8월31일자 조선일보의 경우 ‘긴장완화 장치없는 경험?’이라는 제목의 사설을 실었으며, 같은 날 한겨레신문은 ‘남북회담 더디지만 꾸준히’라는 제목의 사설을 실고 있다.

302) 이상국, “통일에 악영향 준다면 특종도 달갑지 않다”, 신문과방송, 2000. 9월호, 제357호,

303) 김은주, “남북정상회담 이후 남북관계에 대한 언론보도태도 변화”(민주언론운동시민연합, 한국언론 주최세미나, 2000.8.11) 참조.

304) 김현, “독립부서는 비효율, 조직유동성 강화”, 신문과방송 (2000년 9월호, 제357호).

추지 못하고 있으며, 담당데스크는 상대적으로 취약하다는 것이다. 이러한 문제들은 남북정상회담 이후 남북관계의 진전에 따라 각 언론사가 조직개편 및 인력보강을 통해 보완하고 있으나, 단기간 해결되기 어려운 문제인 것이다.

셋째로 정부정책에 대한 토론의 무대를 올바르게 제공하지 못하고 있다는 점이다. 언론의 보도경향이 기자들 개인의 보도자세보다는 언론사의 선택방향에 맞추어져 있으므로, 기사의 내용은 이미 토론의 대상이 되지 못한다고 할 수 있다. 따라서 언론의 보도내용은 권위있는 토론을 이끌어내지 못하며, 나아가 대중을 무관심자로 이끌어 가게 된다.

넷째로 선동적인 대중조작 성격이 강하게 나타난다는 것이다. 언론사간 지나친 경쟁은 보도방향을 검증되지 않은 사실에 의존하게 만들며, 여기서 나타나는 결과는 독자의 이해를 여러 방향으로 분화시키게 된다. 이러한 대중조작은 다원주의 사회에서 국민여론의 다양성을 제고한다는 긍정적 측면을 고려할 수도 있으나, 대북정책 추진과정에서 필요한 사회통합과 공감대 형성이라는 측면에서는 심각한 장애를 가져오게 되는 것이다.

다섯째로 한국언론의 신속한 보도태도가 때때로 국익과 상충하는 결과를 초래한다는 사실이다.<sup>305)</sup> 이러한 문제는 정보전달이 독자들에게 대한 언론의 본질적 역할이라는 차원에서는 바람직할 수 있는 부분이나, 국익을 보호하는 차원에서 사실보도의 정도와 시간의 완급을 조정하는 문제는 언론이 정부의 대북포용정책 수행과정에 협조하거나 지지할 수 있는 부분이라 할 수 있다. 실제로 대북문제와 관련하여 고려되어야 할 국가이익과 보도기능 사이에 조화가 필요하다는 사실은 이미 독일의 경험에서 확인된 바 있다.<sup>306)</sup>

305) 1998년 4월의 남북간 비료회담 당시 참석했던 정세현 차관은 회담에서 어려웠던 점의 하나는 한국정부가 사전 준비한 비료제공 예정량을 한국언론이 사전 보도함으로써 북한측과의 대화leverage를 잃어버린 일이라고 밝힌 바 있다. 또한 남북정상회담 일정이 하루 늦추어 진 것에 대한 이유도 한국언론에 의해 대통령 여정이 상세히 보도된 때문이라고 알려지고 있다.

306) 김영욱, “신뢰구축에 큰 기여, 자발적 통일유도”, 신문과방송 (2000.9월호, 제357호) 참조.

위와 같이 대북포용정책과 관련되어 나타나는 한국언론의 문제점을 살펴보면, 언론의 보도태도는 대북포용정책의 실효성 평가에 근거하기 보다는 독자 혹은 시청자 확보에 유리한 방향을 선택하는데서 결정된다는 것이다. 결과적으로 이러한 언론이 수행하는 역할은 정부의 대북포용정책을 올바르게 비판하거나 보완성을 가지기 어렵게 된다.

실제로 대북포용정책 추진기간 동안 언론기관의 대정부 경쟁적 역할은 소수의 신문사에서 취재와 기획기사 작성을 위해 방북한 경우외에 특별히 언급될 부분이 없다.<sup>307)</sup>

국내언론의 포용정책 비판은 비교적 활발하였다. 그러나 이는 과거 이념적으로 우경화현상을 보였던 언론의 보도방향에 따라 나타난 현상으로, 남북정상회담을 통해 언론의 방향이 탈이념화로 변화한 것을 보면 비판활동의 내용이 언론의 기능에 부합하였다고 평가하기는 어렵다.

한편 국익을 고려하는 차원에서 보도임무와의 절충을 내용으로 하는 보완적 기능 역시 효과적으로 수행되지 못하였다. 이는 국내언론 전문가의 특종기사 보도태도에 대한 부정적 시각이나 독일언론의 보도태도를 근거로 한 보도원칙 작성 필요성을 언급하는데서 나타나는 간접적으로 알 수 있는 판단이다.

결론적으로 한국언론의 역할은 대북포용정책의 추진과 연계시켜 볼 때 긍정적이었다고 평가되기 어렵다. 특히 진보적인 대북정책과 보수적인 언론의 역할 사이에 조화가 이루어지기 어려웠다는 평가가 정확한 표현일 것이다.

## 5. 시민단체

비정부조직으로 이해되는 시민단체의 출현은 현대사회의 복잡성으로 인하여 정부 역할에 한계가 발생하자, 정부로부터 소외되는 부분을 방치하지 못하는 시민들이 자발적인 참여활동을 하게됨으로써 시작되었

307) 사례로는 소수의 북한 출신 연예인 이산가족 상봉 기획과, 중앙일보의 북한문화유적 답사가 이루어졌다.

다. 따라서 시민단체의 활동은 정부의 역할이 미약한 부분에 비중이 두어진다. 즉 정부의 역할에 대해 보완적인 차원과 분야에서 주된 역할이 이루어지는 것이다.

그러나 시민단체와 정부 사이에 활동 영역의 구분은 양자간 역할의 적극성 정도에 따라 경쟁적으로 달라지게 된다. 이는 정부의 역할이 커지는 경우 시민단체의 역할이 위축되며, 그 반대의 경우 시민단체의 활동은 적극적이 된다는 것을 의미한다. 결국 시민단체의 활동은 필연적으로 정부의 역할과 경쟁적이고 보완적인 관계에 놓이게 되는 것이다.

우리사회에서 나타난 시민단체의 활동 역시 그 시작은 민주주의의 부진을 만회하기 위한 민주화운동의 말미에서였다. 특히 1980년대에 민주화의 투쟁이 시민단체의 활성화로 연결되면서 시민활동은 개화되었던 것이다. 이후 1990년대에 들어서 한국정치가 민주주의의 성숙을 포용하자, 시민단체의 활동은 다시 정부의 정책수행이 지지부진했던 통일문제로 전이되어 영역을 넓혔다.

통일문제는 민족의 숙원이자, 우리사회에 참다운 삶을 뿌리내리기 위해 반드시 해결되어야 할 과제이다. 따라서 남북간 대결상황에서 정부만의 역할에 한계가 있었던 통일문제에 시민활동의 참여는 자연스러운 추세였던 것이다. 특히 북한주민의 기아상태가 알려지면서 인도적 차원에서의 대북지원이 정부역할을 벗어난 문제라는 점에서 시민단체의 관심을 불러 왔던 것이다.

대북포용정책 추진과정에서 시민단체의 활동은 크게 보아 세가지 요인에 의해 심대한 영향을 받았다. 하나는 근래 정보산업의 발달로 인하여 시민의 정보공유가 용이해진 점이다. 민주화의 심화 및 정치참여의 제고가 이루어지고 있던 시점에서 정보의 확산은 시민운동의 활성화를 촉진하였던 것이다.

둘째는 대북포용정책을 추진하면서 정부가 대북창구 단일화 원칙을 폐기한 것이었다(1999.2.10). 결과적으로 시민단체의 대북지원 활동은 대북접촉을 확대하려는 정부의 묵시적인 지원으로 연결되었으며,<sup>308)</sup> 종래 국제기구와 한국적십자사를 통한 간접적인 활동이 주로 이루어지던

상황으로부터 직접 대북접촉과 방북을 선택하는 방향으로 활동범위가 확대되었던 것이다. 셋째는 북한의 실정과 개방적 변화였다. 경제난, 식량난의 심화로 인하여 북한주민의 기아상태가 악화되고, 북한탈출 주민이 늘어나게 되자 북한은 제한적이거나 개방조치를 취하게 되었다.<sup>309)</sup> 결과적으로 한국의 민간조직들의 대북접근은 북한정권의 용인하에 보다 적극적인 활동이 가능하게 되었던 것이다.

이러한 상황변화에 따라 시민단체의 대북지원은 확대되었고(전체 대북지원액 3억6,037만달러의 25%), 지원물품도 식량과 의약품 외에 농업 기술 및 기계와 보건의료 지원으로 확대되어 왔다. 또한 대북지원 및 접촉에 관여하는 시민단체 역시 1999년 말 통일부 허가 법인 수로서 73개에 이르는 등 양적 팽창이 이루어져 왔다.<sup>310)</sup> 특히 이처럼 활성화된 시민단체의 활동은 한국정부와 북한의 관계가 교착상황에 있을 때에 양지역 정부간 관계를 이어주는 교량역할을 담당하기도 하였다.

특히 시민단체의 대북활동은 냉전시대에 축적된 국민의 부정적 대북 인식을 긍정적인 방향으로 바꾸는 결과를 가져왔다. 이는 통일에 앞서 요구되는 남북사회의 동질화 과정을 앞당기는 것으로, 대북포용정책에 대한 우리사회의 공감대 확산을 촉진하였다. 또한 시민단체의 활동은 개인의 정치참여 무대를 확대하여 1990년대에 들어서기까지 불안했던 민주화의 뿌리를 보다 튼튼히 하는데 도움이 되었다.

그러나 이처럼 시민단체의 활동이 활성화되는 과정에서 통일문제에 관련하여 부정적 현상도 나타났는 바, 특히 시민단체 활동이 과열 기미를 보인 것은 그 하나다. 비록 유사한 성격을 갖는 단체들이 협력과 집합의 노력을 보여오기 하였으나, 여전히 지나치게 많은 단체들이 개별적으로 대북접촉을 추진하고 있다. 또한 활동영역도 중국 등 제3국에 까지 지역적으로 넓혀져 있으며, 관련분야도 종교 및 의료 목적 이외에

308) 정부의 민간차원 대북지원 활성화조치는 이미 1998년 3월 18일 취해졌다.

309) 1998년 10월 채택된 김일성헌법의 내용에는 경제분야의 구조개편 및 사회분야의 여행자유 허용 조항이 신설되어 있다.

310) 통일부, 2000 통일백서, p252.

역사, 민족, 이념 등의 문제를 다루는 학술, 문화, 예술 등의 분야에서의 시민조직이 참여하여 민간차원의 대북접촉이 더 이상 인도적 차원의 대북지원 형식만으로 남기 어려운 상황이다.<sup>311)</sup>

대북포용정책과 관련하여 시민단체의 대북활동에서 발생하고 있는 문제점은 다음과같이 정리해 볼 수 있다. 첫째는 활성화된 시민단체의 역할이 다수조직에 의해 넓은 영역과 지역에서 이루어지고 있음으로 정부의 정책과 조율이 어렵다는 사실이다. 정부의 대북정책 집행은 북한과의 대화와 합의에 의해 속도나 내용이 결정되는 상대적인 행위이다. 따라서 정부의 의도와 다른 시민단체의 활동은 정부차원에서 수행되는 보다 중요한 대북정책의 집행을 방해하는 장애가 될 수 있다.

둘째로 산재되어 있는 시민단체들의 대북접촉과 지원은 소규모로 이루어지므로, 효율적인 대북지원 사업에 적절하지 못하다는 것이다. 즉 정부의 대북지원이 민간차원의 대북지원을 포함하여 계획되어야 함에도 불구하고, 시민단체의 독립적 활동은 우리사회로서는 가용자원의 낭비가 있을 수 있다는 것이다.

셋째로 우리사회의 안전과 질서유지에 대한 책임이 상대적으로 적은 민간시민단체의 활동은 국민의 북한 바로알기에 혼란을 줄 수 있다는 점이다. 대북포용정책은 정치적으로 우리사회의 안보를 보장하는 가운데 집행되는 정부의 책임있는 정책이다. 그러나 북한에 대한 시민단체들의 활동은 이를 충분히 고려하지 않는 가운데 북한의 이미지를 왜곡할 수 있는 상태에 있다. 즉 북한 내 군부의 강경성향이 여전히 유지되고 있음에도 불구하고, 북한이 남북평화공존을 남한에 앞서 분명히 선택하고 있는 것으로 국민에게 오해시킬 수 있다는 것이다.<sup>312)</sup>

결국 시민단체의 대북활동은 종래 정부보다 앞서가는 태도로 보여질 수 있었다. 또한 이는 남북관계에서 우리정부가 충분한 대북정책 검토 과정을 갖지 못한채 대북접촉에 나서게 하면서, 북한에게는 시민단체의

311) 조민, 통일과정에서 민간단체의 역할연구 (민족통일연구원, 1996) pp.40~43.

312) 북한 조선중앙방송은 2000.10.7 논평에서 남한이 군비증강을 모색하고 있다고 비난하고, 북한은 이에대한 대응조치를 취할 의향이 있음을 밝히고 있다.

적극적인 활동이 대남관계에서 유리한 환경을 조성하는데 일조를 한 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 남북관계에서 시민단체의 역할은 정부와 조율 및 협력관계를 강화하여 보다 효과적인 대북접촉활동을 지향할 필요가 있다 하겠다.

이러한 시민단체의 활동을 평가하는데 있어서는 비정부조직으로서의 시민단체의 본질을 고려하여야 한다. 시민단체의 활동은 정부와 중복되지 않는 부분에 초점이 맞추어지므로 보편적으로 보완성이 중시된다. 실제로 한국사회에서 시민단체의 활성화된 대북활동은 대북포용정책을 보완하는 기능에 충실했다고 볼 수 있다.

다만 북한의 폐쇄적 성향이 남한정부의 포용정책을 제한하는 가운데 정부와 시민단체는 경쟁의 영역을 가지고 있었다고 할 수 있다.

시민단체의 비판성은 대북포용정책 이전 창구단일화 원칙하에 강하게 나타났으나, 대북포용정책 하에서는 심각하지 않았다. 그러나 여기서도 정부에 앞서 적극적인 대북접촉 및 지원활동을 추진하는 경우 정부와의 마찰이 발생하기도하였다.<sup>313)</sup>

## 6. 결론

대북포용정책을 추진하는 기간동안 한국사회에서 나타난 정책결정 및 집행과정 참여자들의 역할은 많건 혹은 적건 문제들을 내포하고 있다.

각 집단들의 역할을 평가해 보면, 대북포용정책 추진과정에서 국회와 정당의 역할은 소극적이고 비판적이다. 이러한 태도는 이들의 역할이 본질적으로 보완 혹은 비판과 경쟁에 있다는 당위성과는 구분되는 것으로 정부의 정책집행에 긍정적이지 못했다는 사실이 지적된다. 한편 언론기관의 역할은 보다 부정적인 평가를 낳는다. 과거의 이념화 성향이 언론으로 하여금 정부 정책에 대한 비판과 대중에 대한 신속한 정보 전달의 기능을 억제하였다는 평가가 가능하기 때문이다. 한편 시민

313) 북한 노동당 창건 기념일 초청인사의 방북을 허용하는 정부의 입장은 사회단체의 그것과 다른 것으로 알려졌다. 세계일보, 2000. 10.8.

단체의 역할은 상대적으로 활성화되었다는 측면에서 긍정적인 평가가 가능하다. 특히 정부에 대해 보완성과 경쟁성을 역할의 주된 본질로 간주할 때, 정부의 대북포용정책 집행과의 조화는 상대적으로 원만했다고 보여진다. 다만 시민단체의 대정부 비판이 정부와의 부조화로부터 발생하는 비난의 성격으로 나타나고 있는 것은 대북포용정책을 추진하는 정부가 어려움을 겪는 부분이다.

위에서와 같은 평가는 결국 제정책참여 세력의 사회내 당위적 역할이 순조롭게 이루어지지 않고 있는데서 발생하는 결과이다. 또한 이러한 결과는 정부의 대북정책 추진과정에서 필요한 국민통합을 달성하기 위해 우선 해결되어야 할 문제라고 할 수 있다. 특히 이들 문제들 중 모든 정책 참여자에게 공통적으로 영향을 미치는 사안들은 우리사회 모두의 과제로 인식하여 시급히 해결에 나서야 할 것이다.

공통의 과제로 인식될 수 있는 문제들 중 하나는 우리사회에서 ‘통일’이 갖는 중요성, 긴급성, 효용성 등에 대해 제사회 세력 혹은 조직들이 평가와 해석을 다르게 하고 있다는 점이다. 이러한 결과는 통일전망, 혹은 남한과 비교되는 북한의 약한 실력에 대해 지나치게 낙관적 시각이 팽배해 있는데서 나오는 것으로 보인다. 특히 대북포용정책이 대북 협력과 지원에 초점을 두고 있는 가운데, 국내 정치세력들이 사회내부에서 역할주도 경쟁을 하는 경우 한반도 평화와 통일은 늦어질 수 밖에 없다.

둘째, 정부의 대북포용정책이 불명확한 부분이 있어 우리사회에 오해 혹은 왜곡된 인식구조의 원인이 되고있다는 점이다. 특히 대북포용정책이 통일보다는 현상황에서의 남북간 평화공존에 초점을 맞추고 있다는 사실에서 사회일각에서 다양한 해석과 오해를 가져올 수 있었다. 또한 대북포용적 자세에 대한 안보불안의 시각, 혹은 대북불신에서 오는 신중성 요구는 대북포용정책의 재정비와 홍보를 필요로 한다.

셋째, 북한에 대한 정확한 정보가 결여되고 있는데서 오는 오해도 원인이 되고 있다. 정당과 제사회단체, 심지어 언론기관 까지 우리사회의 제조직은 북한과 통일에 대해 다양한 견해를 가지고 있다. 이러한 현상

의 주요 요인이 북한에 대한 시각의 차이로 부터 오는 것이라면, 보다 정확한 정보의 배포와 공유는 절대로 필요하다.

넷째, 남북관계에서 소용되는 가용자원의 부족이 원인이 된다. 우리 사회에서 동원이 가능한 자원의 총량은 유한하며, 특히 대북포용정책을 통해 대북협력과 지원에 소요될 자원량은 작지않다. 결국 이를 해결하기 위한 정부의 노력이 우리사회내의 대북정책 공감대 형성의 우선 조건이 된다는 사실은 부정될 수 없다.

다섯째, 남북문제와 관련하여 우리사회 내 제세력간 신뢰구축 수준, 전사회적 합의의 수준이 아직 높지 못하다는데에도 문제가 있다. 정부는 대북정책의 정비를 통한 정책집행의 일관성 유지, 정부 이외의 정책 참여 세력들간의 조정, 정보의 공유, 가용자원의 확보 등의 조치를 통해서 우리사회내부의 대화가 이루어지는데 관심을 기울여야 할 것이다.

## VI. 대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화 추이

대북정책에 대한 국민적 합의를 어떻게 조성할 수 있는지 그 구체적 방법론을 도출하기 위해서는 대북정책에 대한 국민의 인식이 어떠하며 대북정책상의 어떤 문제가 쟁점이 되고 있는지를 파악해야 한다.

정책에 대한 국민적 합의의 성립과 의견의 분열은 여론조사를 통해서만 관찰될 수 있다. 달리 말하면 합의(consensus)와 갈등(conflict)은 여론의 분포상태를 의미한다. 이 점에서 국민적 합의를 조성하는 방법론에 관한 모든 논의는 현실적으로 여론에 대한 이해를 토대로 할 수 밖에 없다. 예를 들면 대북정책에 관한 여론이 얼마나 변했고 얼마나 안정되어 있는가, 대북정책상의 어떤 문제에서 국민적 합의가 존재하거나 의견이 분열되어 있는가, 쟁점은 시기별로 변화가 있는가, 쟁점에서 변화가 있다면 그 변화의 원인은 무엇인가, 연령·교육수준·성별 등 배경변수에 따라 정책에 대한 의견상의 차이나 일관성이 있는가 등등이 분석되어야 국민적 합의를 조성할 수 있는 적절한 방법론이 제시될 수 있다.

1996년과 1997년을 제외하고 통일연구원은 1992년부터 1995년까지는 20세 이상의 성인 남녀 1,500명, 1998년에는 1,000명, 1999년에는 1,200명을 대상으로 통일문제에 관한 여론조사를 실시하였다. 시대적 상황을 반영하려다 보니 조사대상에게 매년 똑같은 질문이 주어진 것은 아니나 비교적 설문문의 연속성이 유지되었기 때문에 특정 문제에 대한 여론의 변화추이를 관찰할 수 있다. 조사결과는 다음과 같다.

### 1. 북한과 북한 변화에 대한 여론

북한에 대한 가장 기본적인 접근방식에 대해서 한편에서는 포용정책을 주장하는 반면, 다른 한편에서는 압박정책을 요구한다. 이 두 가지의 상반되는 정책은 북한을 어떤 존재로 인식하며 북한의 장래를 어떻게 보느냐와 직결되어 있다.

### 가. 북한에 대한 인식

국제적인 냉전구조와 한국전쟁의 경험, 북한의 대남도발 등과 함께 반공이념의 영향으로 말미암아 북한에 대한 국민들의 인식은 부정적일 수밖에 없었다. 그러나 국제적 탈냉전과 6공화국 이래의 대북접근정책 추진, 그리고 사회내의 다양한 통일논의 등으로 인하여 국민들의 대북 인식도 변화하였다.

#### (1) 1992년의 조사결과

“북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답은 ‘협력대상’(45.2%)과 ‘지원대상’(40.7%)이라고 응답한 비율이 압도적으로 높았던 반면, ‘적대대상’(8.2%)과 ‘경쟁대상’(5.9%)이라는 응답은 각각 10%에도 미치지 못했다.

#### (2) 1993년의 조사결과

북한에 대한 민족적 친화력을 평가하기 위한 동일한 질문에 대하여 ‘도와주어야 할 대상’(50.8%)이거나 ‘대등한 협력대상’(28.7%)이라고 응답한 비율이 높았고, ‘적대대상’(14.3%)이거나 ‘경쟁대상’(5.7%)이라는 응답은 상대적으로 매우 적었다.

#### (3) 1994년의 조사결과

동일한 질문에 대하여 ‘도와주어야 할 대상’(39.2%)과 ‘대등한 협력대상’(20.4%)으로 인식한 사람들이 59.6%였으며 ‘경계해야 할 대상’(30.7%), ‘적대대상’(7.1%), ‘경쟁대상’(2.5%)이라고 응답한 사람도 40.3%에 이르렀다.

1993년과는 달리 선택지에 ‘경계해야 할 대상’이라는 항목을 추가했기

때문에 응답 분포도는 매우 달라졌으며, 그 중 ‘도와주어야 할 대상’은 50.8%에서 39.2%로, ‘대등한 협력대상’은 28.7%에서 20.4%로, ‘적대대상’은 14.3%에서 7.1%로 각각 줄어들었다.

#### (4) 1995년의 조사결과

동일한 질문에 대하여 북한을 ‘경계대상’으로 인식하는 응답자가 전체의 43.7%로 가장 많았으며, ‘협력대상’(25.2%), ‘적대대상’(15.9%), ‘지원대상’(11.7%), ‘경쟁대상’(3.5%)의 순으로 나타났다.

북한을 지원 혹은 협력의 대상으로 보는 등 긍정적으로 인식한 대답은 응답자의 36.9%에 불과했던 데 반해서, 응답자의 63.1%가 북한을 경쟁, 경계, 혹은 적대대상으로 보는 등 부정적으로 인식했음을 알 수 있다.

이러한 조사결과는 1994년도 여론조사와 매우 큰 차이를 보이고 있다. 1994년도 조사시 동일한 질문에 대하여 ‘도와주어야 할 대상’과 ‘대등한 협력대상’이라는 대답이 각각 39.2%와 20.4%로, 전체 응답자의 59.6%가 북한을 긍정적으로 인식했던 것으로 나타났다. 한편 ‘경계해야 할 대상’(30.7%), ‘적대대상’(7.1%), ‘경쟁대상’(2.5%) 등 북한을 부정적으로 인식한 응답자는 40.3%였다. 따라서 1년동안 북한에 대한 부정적 인식이 40.3%에서 63.1%로 급격히 확산되었음을 알 수 있다. 이것은 대북 쌀지원 과정에서 보여준 북한의 비상식적인 돌출행동 등으로 남북관계가 전반적으로 경색되고 국민들을 실망시켰기 때문인 것으로 보인다.

#### (5) 1998년의 조사결과

‘경계대상’이라는 응답과 ‘적대대상’이라는 응답이 각각 40.6%와 13.8%로 북한에 대해 부정적으로 인식한 국민들이 54.4%였다. ‘협력대상’이라는 응답과 ‘지원대상’이라는 응답은 각각 24.8%와 12.4%로 긍정적 인식을 가지고 있었던 국민들은 37.2%로 나타났다. 한편 비교적 중립적인

인식이라고 할 수 있는 ‘경쟁대상’이라는 응답은 3.3%로 적게 나타났다.

이러한 결과는 1995년도에 조사시 부정적 인식이 59.6%였던 것에 비해 다소 낮아진 것이다. 북한에 대한 부정적 인식이 다소 낮아진 것은 교류와 협력을 강조하는 새 정부의 대북포용정책에 따른 것으로 보이며, 특히 금강산관광사업의 성사가 영향을 미친 결과로 해석된다. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 부정적 인식이 대폭 낮아지지 않은 것은 잠수정 침투사건과 미사일 시험발사 등과 같은 북한의 군사적 위협에 대한 인식이 작용했기 때문인 것으로 보인다.

#### (6) 1999년의 조사결과

동일한 질문에 대하여 응답자 중 ‘협력대상’이 32.6%로 가장 많았으며 ‘경계대상’(28.7%), ‘지원대상’(19.3%), ‘적대대상’(8.2%), ‘경쟁대상’(3.1%)의 순으로 나타났다. 이것을 북한에 대한 긍정적 인식(‘협력대상’과 ‘지원대상’)과 부정적 인식(‘경계대상’과 ‘적대대상’)으로 대별해 보면 긍정적 인식이 51.9%로 부정적인 인식 36.9%에 비해 높았음을 알 수 있다.

1999년도 조사결과는 1995년 및 1998년도 조사결과와 비교해 볼 때 커다란 변화를 보여주고 있다. 북한에 대한 부정적 인식은 1995년과 1998년에 각각 59.6%와 54.4%였지만, 1999년 조사에서는 36.9%로 대폭 낮아졌다. 이는 남북한간 교류·협력을 강조하는 대북포용정책의 지속적 추진, 금강산관광사업의 확대, 서해교전시의 승리 등을 비롯하여 경제위기를 벗어나면서 전반적으로 북한에 대한 국민들의 자신감이 상승했기 때문이라고 해석할 수 있다.

<표 VI-1> 대북인식 변화 추이

(단위: %)

		1992년	1993년	1994년	1995년	1998년	1999년
긍정적 인식	협력대상	45.2	28.7	20.4	25.2	24.8	32.6
	지원대상	40.7	50.8	39.2	11.7	12.4	19.3
	계	<b>85.9</b>	<b>79.5</b>	<b>59.6</b>	<b>36.9</b>	<b>37.2</b>	<b>51.9</b>
부정적 인식	적대대상	8.2	14.3	7.1	15.9	13.8	8.2
	경계대상			30.7	43.7	40.6	28.7
	계			<b>37.8</b>	<b>59.6</b>	<b>54.4</b>	<b>36.9</b>
중립적 인식	경쟁대상	5.9	5.7	2.5	3.5	3.3	3.1

1992년과 1993년의 경우 북한에 대한 인식이 긍정적으로 나타난 것은 사회주의권의 몰락 및 남북한의 국력격차로 인하여 북한이 더 이상 위협대상이 될 수 없다는 인식이 확산되고 고위급회담 개최 등 남북화해 분위기가 조성되었으며, 북한 핵문제의 심각성이 본격적으로 잇슈로 등장하기 전이었기 때문인 것으로 보인다.

1992년의 경우 북한을 ‘협력대상’으로 대답한 비율이 45.2%로 제일 큰 비중을 차지하고 있는 것은 이 당시만 하더라도 북한의 경제난이 널리 알려지기 전이었기 때문에 남북한중 어느 한 쪽이 일방적으로 상대방을 지원하고 다른 한 쪽이 혜택을 받는 불균등관계가 아니라 상호대등한 협력관계를 통하여 공존공영을 모색하는 것이 바람직하다는 입장의 표현으로 해석된다.

북한의 경제난이 국제사회에 알려지기 시작하는 1993년과 1994년에는 북한을 ‘지원대상’으로 인식하는 비율이 가장 많은데, 이러한 반응은 남북한간 국력차이를 감안하여 북한이 남한의 대등한 협력대상이라기 보다는 아직까지 남한측의 일방적인 지원을 필요로 하는 대상이라는 생각에 근거를 둔 것으로 보인다. 이러한 견해는 북한 지원에 수반되는

경제적 부담을 감수하겠다는 태도를 표명한 것으로도 풀이된다.

그러나 1992년과 1993년의 여론조사 경우 대답의 선택지가 제한되었던 점도 북한에 대한 긍정적 인식이 많이 나타난 중요한 이유의 하나였다고 할 수 있다. 이는 1994년부터 대답의 선택지에 ‘경계대상’을 포함시킨 결과 북한에 대한 인식이 부정적으로 바뀌어 남북관계가 많이 개선된 1999년에 와서야 다시 역전된다는 사실에서도 알 수 있다. 물론 이 기간에 북한 핵문제, 대북 쌀지원 과정에서의 마찰, 북한 잠수함침투 등 북한의 이미지를 나쁘게 만드는 사건들도 있었으나 1999년에도 응답자의 28.7%가 북한을 ‘경계대상’으로 인식한다는 것은 시기적 상황을 떠나 항상 북한을 의심의 눈초리로 보고 있는 국민들이 상당수 존재함을 시사하고 있다.

특히 대답의 선택지 가운데 ‘경계대상’을 포함시킨 1994년부터 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식이 어느 한 쪽에 압도적으로 몰리지 않고 6:4 정도의 비율로 나타나는 것은 그만큼 국민들 사이에 대북접근 방식을 놓고 의견이 분분할 소지가 많음을 말해 준다고 하겠다.

#### 나. 북한변화 여부에 대한 인식

급속한 국제환경의 변화속에서 북한의 변화여부와 그 정도에 대하여 많은 논란이 제기되고 있다. 부분적인 변화조짐에도 불구하고 북한은 여전히 사회주의체제의 기본 골격과 대남혁명전략을 고수하고 있다는 견해에서부터 북한이 이미 대내외정책과 대남정책에서 상당한 변화를 보이고 있다는 견해에 이르기까지 다양한 시각이 제시되고 있다. 그런데 북한의 변화여부와 그 전망에 대한 국민들의 시각은 국민들이 어떤 방향으로 대북정책이 전개되어야 한다고 생각하느냐를 가늠할 수 있는 척도라고 할 수 있다. 예컨대 국민 대다수가 북한이 체제내 개혁과 대남관계 개선 지향의 변화를 보인다고 인식할 경우 국민 대다수는 그 변화를 촉진할 수 있는 대북정책을 지지할 것이라고 생각할 수 있다. 이러한 맥락에서 북한의 변화정도와 전망에 대한 국민들의 견해를 알

아보는 것은 의미가 있다.

(1) 1992년의 조사결과

북한변화에 대한 응답자들의 인식은 “귀하는 1년전에 비하여 북한이 어느 정도 변했다고 생각하십니까?”라는 조사결과에 나타나 있다. 전체적으로 북한이 ‘변했다’고 응답한 사람(78.8%)이 ‘변하지 않았다’고 응답한 사람(21.3%)보다 많음으로써 국민 대다수가 북한의 변화를 인정하였다.

(2) 1993년의 조사결과

“귀하는 2-3년전에 비해 북한이 어느정도 변했다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해, ‘약간 변했다’라고 응답한 비율이 전체의 51.5%였고, ‘많이 변했다’가 14.4%, ‘거의 변하지 않았다’가 30.3%, ‘전혀 변하지 않았다’가 2.7%였다.

북한의 변화여부를 기준으로 삼아 다시 살펴보면 전체의 65.9%가 변했다고 본 반면, 33.0%의 국민들은 변하지 않았다고 평가했다. 따라서 과반수 이상의 국민들이 북한이 변했다고 보았으며, 그 비율은 변화하지 않았다고 보는 사람들보다 거의 두 배였다.

(3) 1994년의 조사결과

‘약간 변했다’(54.0%) 혹은 ‘많이 변했다’(17.8%) 등 변했다고 응답한 사람이 71.8%였고, ‘거의 변하지 않았다’(23.5%) 혹은 ‘전혀 변하지 않았다’(4.7%) 등 변하지 않았다는 응답은 28.2%였다.

1993년의 조사결과와 비교해 볼 때 북한이 2-3년전에 비해 변했다고 응답한 사람은 1993년의 65.7%보다 6.1% 증가하였다.

(4) 1995년의 조사결과

‘많이 변하고 있다’와 ‘약간 변하고 있다’고 대답한 사람이 각각 9.5%와 38.7%였던 데 반해서, ‘별로 변하지 않았다’와 ‘거의 변하지 않았다’고 응답한 사람은 각각 39.0%와 12.9%로 나타났다. 따라서 북한의 변화 정도에 대해 변하고 있다고 응답한 사람(48.2%)과 변하지 않았다고 응답한 사람(51.9%)이 거의 반반으로 나뉘어져 있었음을 알 수 있다.

(5) 1998년의 조사결과

‘많이 변하고 있다’와 ‘약간 변하고 있다’고 대답한 사람이 각각 10.0%와 40.2%로 북한의 변화에 긍정적인 평가가 50.2%로 나타났다. ‘별로 변하지 않았다’와 ‘거의 변하지 않았다’고 응답한 사람은 각각 34.3%와 11.1%로 북한의 변화에 부정적인 평가가 45.4%였다. 북한의 변화에 대한 상반되는 평가가 존재했음을 알 수 있다.

(6) 1999년의 조사결과

‘많이 변하고 있다’와 ‘약간 변하고 있다’고 대답한 사람은 각각 12.1%, 53.5%인데 반해서, ‘별로 변하지 않았다’와 ‘거의 변하지 않았다’고 응답한 사람은 각각 19.3%, 8.9%였다. 따라서 북한의 변화정도에 대해 변하고 있다고 응답한 사람(65.6%)이 변하지 않았다고 응답한 사람(28.2%) 보다 매우 높게 나타났다.

<표 VI-2> 북한변화 여부에 대한 인식

(단위: %)

		1992년	1993년	1994년	1995년	1998년	1999년
변화	약간 변화		51.5	54.0	38.7	40.2	53.5
	많이 변화		14.4	17.8	9.5	10.0	12.1
	계	78.8	65.9	71.8	48.2	50.2	65.6
불변	별로 변하지 않음				39.0	34.3	19.3
	거의 불변		30.3	23.5	12.9	11.1	8.9
	전혀 불변		2.7	4.7			
	계	21.3	33.0	28.2	51.9	45.4	28.2

1992년부터 1994년까지 대부분의 국민들이 북한이 변했다고 판단한 것은 조사 당시 2-3년 동안 남북한 유엔동시가입, 「기본합의서」 채택, 남북고위급회담 개최, 남북간 교류증대 등이 있었고 북한 핵문제도 1993년과 1994년 국민들의 대북 이미지가 한 때 악화되었으나 북·미 제네바합의로 핵문제가 해결되는 등 북한의 변화를 시사할 수 있는 사건들이 발생하였기 때문인 것으로 생각된다. 특히 남북한의 유엔동시가입과 「기본합의서」의 채택은 국민들로 하여금 북한의 변화를 인식하게 하는 계기가 된 듯하다. 그런데 북한이 여전히 폐쇄적이며 변하지 않았다고 주장하는 전문가들이 적지 않았던 것에 비하여 일반국민 대다수가 북한이 변했다고 응답한 것은 주목할만 하다. 이는 일반국민들이 상대적으로 북한의 현상적인 변화에 주목하는 반면, 북한 전문가들은 북한체제의 근본적인 변화에 보다 많은 관심을 갖고 있었기 때문인 것으로 보인다.

북한이 변화하고 있다는 인식은 1995년에 와 역전된다. 이러한 결과는 남북관계 경색과 무관하지 않다고 할 수 있다. 1995년은 ‘우성호’ 나포, 안승운 목사 납치, 대북 쌀 지원 수송선 ‘삼선비너스호’ 억류 등 북한이 비상식적 행동을 보인 해였다. 대북관계 개선을 위한 정부의 꾸준

한 노력에도 불구하고 그 노력에 상응하는 조치를 취하지 않는 북한의 태도에 대해 국민들이 재평가를 하게 된 것 같다.

1995년 조사시 48.2%였던 북한의 변화에 대한 긍정적인 평가가 이후에도 그대로 유지되어 1998년의 경우 50.2%로 큰 차이가 없었다. 정부의 대북포용정책으로 인해 민간차원의 남북 교류·협력 분위기는 고조되었으나 북한의 당국간 대화 기피와 대남 군사적 위협 지속 등으로 북한의 변화에 대한 국민들의 평가가 크게 바뀌지 않은 것으로 해석된다.

1995년과 1998년 조사에서 북한이 변하고 있다는 응답이 각각 48.2%, 50.2%였던 것에 비해 1999년에는 긍정적인 대답이 크게 늘어났다. 이 조사결과로 볼 때 국민들의 인식에 다시 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다. 비록 북한이 당국간 대화를 여전히 거부했으나 민간차원에서 경협 및 금강산관광사업 등에서 보다 유연한 태도를 보인 것이 국민들의 눈에는 북한의 변화로 비쳐진 듯하다.

그러나 북한의 변화 여부에 대해서 1995년과 1998년의 경우는 국민이 거의 절반씩 상반되게 인식했으며, 1993년과 1994년, 1999년의 경우에도 소수에 속하는 쪽이 30%에 가까운 것을 볼 때 국민이 북한의 변화 여부에 관해 공통된 인식을 가지고 있다고는 말할 수 없다.

## 다. 북한의 장래에 대한 인식

### (1) 1995년의 조사결과

“귀하는 북한의 장래가 어떻게 되리라고 생각하십니까?”라고 질문하였다. 이에 대해 ‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라고 대답한 사람이 50.9%였던 반면, ‘그럭저럭 생존해 나갈 것’, ‘경제난을 극복하고 발전해 나갈 것’이라고 응답한 사람이 각각 44.6%와 4.5%로 북한의 붕괴와 생존에 대한 평가가 거의 반반으로 나타났다.

(2) 1998년의 조사결과

‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라는 대답이 45.8%, ‘그럭저럭 생존해 나갈 것’이라는 대답이 43.4%로 북한의 장래에 대해서 붕괴와 생존을 믿는 응답자의 수가 비슷하게 나왔다. 1995년 조사시 ‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라는 응답이 50.9%였던 것과 비교할 때 북한의 붕괴 가능성에 대해 다소 낮게 평가하고 있었음을 알 수 있다. 이는 김정일의 총비서 승계, 국방위원장 취임 등으로 북한체제가 안정되고 있다는 인식이 작용한 것으로 평가된다.

(3) 1999년의 조사결과

‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라고 대답한 사람이 37.6%인 반면, ‘그럭저럭 생존해 나갈 것이다’와 ‘경제난을 극복하여 발전해 나갈 것이다’고 대답한 사람은 각각 46.8%와 9.3%였다. 이를 붕괴와 생존으로 양분해 본다면 국민들은 향후 북한의 생존 가능성을 더욱 높게 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 VI-3> 북한장래에 대한 인식

(단위: %)

		1995년	1998년	1999년
붕괴	경제난 등으로 붕괴	50.9	45.8	37.6
생존	그럭저럭 생존	44.6	43.4	46.8
	경제난 극복하여 발전	4.5	4.7	9.3
	계	49.1	48.1	56.1

북한이 머지않은 장래에 붕괴한다고 볼 경우 조속한 통일을 위하여 대북 경제지원의 중지 등 붕괴를 촉진하는 정책을 선호할 수도 있고

붕괴가 우리에게 미칠 여러 부정적 영향을 우려하여 북한의 연착륙이나 생존을 위해 대북 지원정책을 지지할 수도 있기 때문에 북한의 장래에 대한 인식이 특정 정책의 지지와 직결되어 있다고는 할 수 없다. 그러나 어쨌든 북한의 장래에 대한 시각에서 가장 뚜렷한 특징은 1995년부터 1998년까지 붕괴론과 생존론으로 확연히 양분되어 있었던 점이고, 이는 앞에서 살펴본 인식상의 분열과 맥을 같이한다.

그러나 북한이 ‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라는 응답이 1995년의 여론조사에서는 50.9%, 1998년 조사에서는 45.8%, 1999년에는 37.6%로 줄어들었는데, 이 조사결과는 국민이 북한의 붕괴 가능성을 시간이 지날수록 낮게 보고 있음을 나타낸다. 이미 1990년대 초반부터 붕괴 가능성이 끊임없이 제기되어 왔으나 여러 어려움 속에서도 북한이 지금까지 견재해 왔음을 국민들이 의식하고 있다고 하겠다. 이 때문에 ‘경제난을 극복하여 발전해 나갈 것’이라는 응답도 1995년과 1998년에 각각 4.5%, 4.7%였으나, 1999년에는 9.3%로 나타나 북한 장래를 어둡게 보는 비율이 줄어들고 있음을 알 수 있다.

## 라. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가

한국전쟁 이후 우리는 전쟁의 재발에 대비하여 내부 동원체제를 확립하고 국민들의 안보태세 강화를 위하여 노력해 왔다. 북한과의 전쟁은 그 실제적 가능성 여부와 관계없이 하나의 있을 수 있는 가능성으로서 남북관계의 기본성격과 대북정책의 내용을 결정짓는 가장 중요한 변수로 작용하였다.

### (1) 1992년의 조사결과

북한의 전쟁도발 가능성을 어느 정도로 생각하고 있는가를 알아보기 위하여 “귀하는 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 어느 정도 되리라고 보십니까?”라는 질문을 하였다. ‘매우 크다’고 응답한 사람은 4.5%, ‘다소

크다'는 응답은 31.9%, '거의 없다'는 54.6%, '전혀 없다'는 8.9%였다. '없다'고 응답한 사람(63.5%)이 '있다'고 응답한 사람(36.4%)보다 많은 비중을 차지하였다. 전쟁발발 가능성이 없다고 응답한 내용을 구체적으로 살펴보면 '전혀 없다'는 비율보다 '거의 없다'는 비율이 압도적일 뿐 아니라 전쟁 가능성이 있다고 응답한 비율도 적지 않았다. 따라서 한반도의 군사적 긴장상태 및 전쟁발발 가능성에 대해서는 당시의 남북화해 분위기에도 불구하고 적지 않은 국민들이 우려하고 있었음을 알 수 있다.

### (2) 1993년의 조사결과

'별로 없다'라고 응답한 비율이 39.8%로 제일 높지만, '다소 크다'라는 응답도 39.4%나 되어 북한의 전쟁도발 가능성에 대해서는 엇갈리는 응답을 보였다. 더욱이 '매우 크다'가 8.3%이고 '전혀 없다'가 5.6%여서 북한이 전쟁을 도발할 가능성이 있다고 보는 비율이 47.7%로 가능성이 없다고 보는 비율 45.4%보다 약간 높기는 하지만 그 차이는 미미했다. 따라서 북한이 전쟁을 도발할 가능성에 대해서는 국민들의 여론이 양분되어 있었다고 볼 수 있다.

### (3) 1995년의 조사결과

'매우 크다'(10.7%), '다소 크다'(44.1%) 등 북한의 도발 가능성이 있다고 응답한 사람은 54.8%였으며, '별로 없다'(34.3%)와 '거의 없다'(11.0%) 등 도발 가능성이 없다고 응답한 사람은 45.3%였다. 따라서 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 있다고 보는 국민이 다소 많았음을 알 수 있다.

동일한 질문에 대해 1993년도 여론조사 결과는 북한의 전쟁 도발 가능성이 있다고 응답한 비율이 47.7%였다. 따라서 국민들은 북한의 도발 가능성을 2년전보다 다소 높게 평가하고 있었다고 할 수 있다. 이 평가

역시 북한에 대한 인식이나 변화정도에 대한 평가와 마찬가지로 당시의 남북한관계의 경색이 반영된 것으로 추측된다.

#### (4) 1998년의 조사결과

‘매우 크다’는 응답이 12.2%, ‘다소 크다’는 응답이 45.5%, ‘별로 없다’는 응답과 ‘거의 없다’는 응답이 각각 31.2%, 7.7%였다. 북한의 도발가능성을 다소 또는 매우 크다고 보는 사람이 과반수 이상(57.7%)인 것으로 보아 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 국민의 우려가 비교적 높았던 것으로 생각된다. 1995년의 조사결과와 거의 비슷하게 나타난 것은 북한 잠수정 침투사건과 미사일 시험발사 등의 영향이었던 것으로 추정된다. 또한 국민들은 북한이 심각한 경제난으로 남한에 대한 자해적인 도발을 감행하거나 제한적 무력시위를 할 가능성이 있다고 인식했던 것으로 보인다.

#### (5) 1999년의 조사결과

‘매우크다’ 4.9%, ‘다소 크다’ 39.3%로 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 있다고 응답한 사람은 44.2%였다. 반면 ‘별로 없다’ 42.3%, ‘거의 없다’ 8.5%로 전쟁을 일으킬 가능성에 대해 부정적으로 판단한 사람은 50.8%였다.

동일한 질문에 대한 1995년 조사에서 북한의 전쟁도발 가능성이 있다고 응답한 비율은 54.8%였으며 1998년에는 57.7%였다. 1999년 비율이 44.2%로 나타난 것을 볼 때 도발 가능성에 대한 국민의 인식이 달라졌다고 하겠다. 서해교전이 TV화면을 통해 생생히 전달되었음에도 불구하고 이러한 인식 변화가 나타난 것은 금강산관광이나 대중문화교류 등 남북간 교류·협력이 증대하고 있는 데 따른 것으로 추정된다.

<표 VI-4> 북한의 전쟁 도발 가능성에 대한 인식

(단위: %)

		1992년	1993년	1995년	1998년	1999년
있음	매우 크다	4.5	8.3	10.7	12.2	4.9
	다소 크다	31.9	39.4	44.1	45.5	39.3
	계	<b>36.4</b>	<b>47.7</b>	<b>54.8</b>	<b>57.7</b>	<b>44.2</b>
없음	거의 없다	54.6		11.0	7.7	8.5
	별로 없다		39.8	34.3	31.2	42.3
	전혀 없다	8.9	5.6			
	계	<b>63.5</b>	<b>45.4</b>	<b>45.3</b>	<b>38.9</b>	<b>50.8</b>

북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식 역시 연도별로 약간의 변화를 보이고 있으나 그 어떤 문제에 대한 인식보다도 국민의 시각이 이분법적으로 나뉘어 있음을 알 수 있다.

#### 마. 북한의 적화통일정책에 대한 인식

북한의 대남 적화통일정책이 변하고 있다고 생각하는지는 남북이 대치하고 있는 현 상황에서 국민들이 바람직한 대북정책의 방향을 판단하는 데 고려하는 중요한 요인중의 하나라고 할 수 있다. 달리 말하면 북한의 대남 적화통일정책에 대한 국민들의 인식은 정부의 대북포용정책 지지율에 상당한 영향을 미치는 변수이다.

##### (1) 1995년의 조사결과

국민들이 북한의 적화통일정책에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 알아보기 위해 “귀하는 남한에 대한 북한의 적화통일정책에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 응답자의 과반수가 넘는

55.2%가 ‘북한의 적화통일정책은 전혀 변하지 않았고 항상 기회를 엿보고 있다’고 대답하였다. 그 다음이 ‘북한의 적화통일정책은 여전하나 그럴만한 힘이 없다’로 38.1%를 차지하였다. 한편 ‘북한은 적화통일정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다’고 대답한 사람은 응답자의 6.7%에 불과하였다. 따라서 대다수 국민들은 북한이 적화통일정책을 포기하지 않은 것으로 믿고 있지만, 이 중 상당수가 북한의 적화통일 수행능력에 대해서 회의적이었다.

### (2) 1998년의 조사결과

동일한 질문에 대해 응답자의 과반수가 넘는 58.1%가 ‘북한의 적화통일정책은 전혀 변하지 않았고 항상 기회를 엿보고 있다’고 대답하였다. 그 다음으로 ‘북한의 적화통일정책은 여전하나 그럴만한 힘이 없다’는 대답이 30.0%를 차지하였다. ‘북한은 적화통일정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다’는 응답은 7.0%에 불과하였다. 이를 볼 때 대부분의 국민(88.1%)은 북한이 대남 적화통일정책을 포기하지 않고 있다고 믿고 있으나, 이 중 상당수가 북한의 적화통일정책 수행능력에 대해서는 1995년과 같이 회의적인 반응을 보였다.

### (3) 1999년의 조사결과

응답자의 46.3%가 ‘북한의 적화통일정책은 전혀 변하지 않았고 항상 기회를 엿보고 있다’고 대답하였다. 다음으로는 ‘북한의 적화통일정책은 여전하나 그럴만한 힘이 없다’는 응답이 38.3%를 차지하였다. 반면에 ‘북한은 적화통일정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다’고 대답한 사람은 응답자의 7.1%에 불과하였고, ‘모르겠다’고 판단을 유보한 사람은 8.3%로 나타났다.

## &lt;표 VI-5&gt; 북한의 적화통일정책에 대한 인식

(단위: %)

		1995년	1998년	1999년
불변	정책은 변치않고 기회 엿봄	55.2	58.1	46.3
	정책은 여전하나 여력 없음	38.1	30.0	38.3
	계	<b>93.3</b>	<b>88.1</b>	<b>84.6</b>
변화	남한과의 공존 원함	6.7	7.0	7.1

앞의 다른 항목에서의 인식과는 달리 북한의 적화통일정책에 대한 인식에서 발견되는 특징은 국민들이 시기와는 상관없이 북한은 꾸준히 적화통일정책을 추구하고 있다고 일관되게 인식하고 있으며 85-90%에 이르는 대다수 국민들이 공통된 인식을 가지고 있다는 점이다.

1999년의 경우만 보더라도 남북관계가 개선되고 있으나 서해교전과 같은 군사적 충돌 가능성이 항상 남아있다는 것이 국민들의 일반적인 생각이다. 그러나 1998년 조사에서 ‘북한의 적화통일정책 불변 및 기회 엿봄’이 58.1%, ‘적화통일 여전하나 힘이 없음’이 30.0%였음에 비해, 1999년의 조사결과는 ‘기회를 엿본다’는 생각이 크게 줄고 ‘정책을 실행할 힘이 없다’는 생각이 소폭 늘어난 것으로 보아 북한의 적화통일정책의 불변성에 대한 인식이 다소 완화된 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 국민의 거의 과반수가 북한이 여전히 대남 적화통일정책을 포기하지 않은 것으로 인식하고 있으나, 북한의 국력이 약화되고 남북간에 금강산관광, 농구경기 교환, 대중문화예술인들의 방북과 같은 교류협력이 증대함에 따라 북한의 적화통일의지가 상대적으로 약화되고 있다고 판단한 때문인 듯하다.

한편 북한의 적화통일정책에 대한 인식은 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식과 유사하다. 즉 1999년의 조사에서 북한이 적화통일정책을 버리지 않고 기회를 엿보고 있다는 응답비율이 46.3%였는데, 전쟁을 일으킬 가능성이 있다고 응답한 비율 역시 44.2%였다. 이는 조사결과 당연

히 특정의 상관성이 나와야 할 정도로 밀접한 관계가 있는 두 항목에 대한 국민의 인식이 일관성을 가지고 있음을 증명하고 있다고 하겠다.

## 2. 대북정책에 대한 여론

### 가. 정책방향

흔히 우리 사회내에는 대북포용정책에 대해 반대하는 사람들이 많다고 한다. 국민들이 포용정책과 압박정책 가운데 과연 어떤 방향의 대북정책이 전개되어야 바람직한 것으로 생각하는지를 알아 보았다.

북한 핵문제가 초미의 관심사로 떠오른 1993년에 “귀하는 현 시점에서 북한을 개혁·개방하기 위해서 어떤 방향의 조치가 취해져야 한다고 보십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 응답자의 83.9%가 “북한을 포용하는 방향으로 추진되어야 한다”고 응답하였고, 14.1%만이 “북한에 대한 압력을 가중시키는 방향으로 추진되어야 한다”고 대답했다. ‘모르겠다’는 2.1%였다. 즉 북한을 포용하는 방향으로 대북정책이 추진되어야 한다는 의견이 압도적으로 많았다.

대북포용정책의 핵심은 대북 경제지원이라고 할 수 있다. 대북 경제 지원에 대한 찬반은 국민들이 가지고 있는 인식의 일관성을 엿볼 수 있는 항목이다.

1993년의 경우 “귀하는 경제난에 빠진 북한을 경제적으로 지원하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대해 응답자의 58.6%가 ‘대체로 찬성한다’, 14.7%가 ‘적극 찬성한다’라는 태도를 보였다. 모두 73.3%의 응답자가 북한을 경제적으로 지원하는 것에 찬성하였다. ‘찬성도 반대도 아니다’는 중간입장이 13.3%, ‘대체로 반대한다’는 11.1%, ‘적극 반대’는 1.9%, ‘모르겠다’는 0.5%였다.

찬성하는 비율이 70~80%였음에 비추어 이 당시 대북포용정책의 실행과 대북 경제지원에는 국민적 합의가 이루어져 있었다고 할 수 있다.

그러나 1995년쯤에는 이러한 상황이 달라진다. 1995년 대북 쌀지원 과정에서 정부는 남북 당국간 대화 재개를 위해 많은 노력을 기울이면서 북한의 긍정적인 반응을 기다렸으나 기대는 무산되고 남북관계는 오히려 경색되고 말았다. 하지만 미국과 일본을 중심으로 국제사회가 북한의 수해피해에 대한 지원 등에 관심을 표명하고 있었으므로 북한 당국이 수해복구 또는 경제지원 등을 정부에 공식 요청하는 경우를 상정할 수 있었다.

이에 대한 국민들의 견해를 알아보기 위해 “귀하는 북한 당국이 공식적으로 요청할 경우 우리가 북한에 경제적인 지원을 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 응답자 가운데 ‘대체로 찬성하는 편이다’(40.5%)와 ‘적극 찬성한다’(16.5%)로 경제적 지원을 찬성한다는 대답이 57.0%로 나타났다. 반면에 ‘대체로 반대하는 편이다’(14.0%)와 ‘절대 반대한다’(5.9%)고 반대하는 대답이 19.9%를 차지했다. ‘그저 그렇다’는 유보적인 대답도 23.1%로 비교적 많았다.

1993년의 경우 70%이상이 대북 경제지원을 지지했으나 1995년에는 지지하는 비율이 15% 정도 감소했는데, 반대하는 비율이 약 7% 증가하고 상황을 관망하겠다는 유보적 태도를 보인 비율이 약 10% 늘어난 것을 볼 때 국민의 15% 정도가 대북 경제지원을 지지하는 쪽에서 반대나 중간적 입장으로 전환했다고 해석할 수 있다. 이는 당시 남한으로부터 쌀을 지원받으면서도 계속 도발적인 행태를 보인 북한에 대해 실망한 데 따른 것으로 보인다. 따라서 1995년에는 그 이전에 성립되어 있었던 대북 경제지원에 대한 국민적 합의가 깨어졌다고 할 수 있을 것이다.

## 나. 정책수단

포용정책이나 압박정책이나 그 정책목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단이 뒷받침되어야 성공할 수 있다. 가장 효과적인 정책수단이 무엇으로 인식하고 있는지 알기 위해 1993년에 “북한을 포용하는 방향으로

추진되어야 한다”고 대답한 사람들만을 대상으로 “현 시점에서 북한에 대한 가장 효과적인 포용수단은 무엇이겠습니까?”라는 질문을 했다. 이들이 생각하는 가장 효과적인 포용수단은 ‘교류 및 협력 강화’(75.3%)였고, 그 다음으로는 ‘북한과 서방국가와의 수교 지원’(19.0%), ‘팀스피리트 훈련 중지’(5.1%), 기타(0.7%)로 나타났다. 또한 북한에 대한 압력을 주장하는 사람들을 대상으로도 “북한에 대한 가장 효과적인 압력수단은 무엇이겠습니까?”라고 질문하였다. 가장 많은 대답은 ‘외교적 고립화’(45.0%)였고, 그 다음이 ‘경제봉쇄’(33.6%), ‘남한의 군사력 증강’(19.0%), ‘남한의 경제력 부강’(1.4%), ‘모르겠다’(0.9%)의 순서였다.

제1의 포용수단으로 지적된 ‘교류 및 협력 강화’에는 당연히 경제적 교류·협력이 들어있고 두 번째의 압박수단으로 지적된 것이 ‘경제봉쇄’임을 감안하면 국민들의 상당수가 대북 경제지원을 효과적인 정책수단으로 인식하고 있는 것이 분명하다.

이 점을 좀더 명확히 이해하기 위해서 핵문제 등 정치·군사적문제와 경제협력을 연계하는 정책에 대한 국민들의 인식을 살펴보자.

1993년 “우리 정부는 북한의 핵문제가 해결될 때까지 남북 경제협력을 제한하겠다고 했습니다. 이에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대한 대답은 ‘대체로 찬성한다’가 54.5%, ‘적극 찬성한다’가 20.4%로서, 모두 74.9%가 찬성의 뜻을 나타냈다. 중립적인 태도는 13.6%, 반대한다는 응답은 10.9%에 지나지 않았다. 이는 국민들의 대부분이 핵문제 해결과 경제협력 제한을 연계하는 정책을 지지하고 있었다는 사실을 말해준다.

반면 1998년에 출범한 현 정부는 남북간의 교류와 협력을 증진시키기 위한 방안의 하나로서 남북간 교류·협력을 정치·군사적 상황과 연계시키지 않는 정책을 채택했다. 이 정책에 대한 국민여론을 알기 위해, “잠수정사건과 같은 정치·군사적 사건이 발생하더라도 민간차원의 인적·경제적 교류와 협력을 계속해야 한다는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 했다. 이에 대해 ‘적극 지지한다’(19.3%)와 ‘다소 지지한다’(33.4%)는 응답이 전체의 52.7%로 과반수 이상이 정부의 정책에

찬성하는 것으로 나타났다. 한편 ‘지지도 반대도 아니다’는 응답이 15.9%를 차지하였으며, ‘다소 반대한다’(17.2%)와 ‘적극 반대한다’(9.8%)로 오히려 연계정책을 지지한다는 응답이 전체의 27.0%였다. ‘모르겠다’는 4.4%였다.

1999년에도 “귀하는 ‘서해교전과 같은 정치·군사적인 사건이 발생하더라도 정·경분리정책에 입각한 민간차원의 남북한간 인적·경제적 교류와 협력을 계속하여야 한다’는 입장에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 ‘적극 지지한다’(17.8%)와 ‘다소 지지한다’(34.7%)는 응답이 전체의 52.5%로 과반수 이상이 정·경분리원칙에 입각한 남북한간 교류·협력을 계속하여야 한다는 데 찬성하는 것으로 나타났다. 반면 ‘다소 반대한다’(14.6%)와 ‘적극 반대한다’(7.8%)는 부정적 응답이 22.4%였으며, ‘지지도 반대도 아니다’는 응답은 15.3%를 차지하였다. 이러한 결과는 1998년도의 유사질문에 대한 응답 결과와 대동소이하다. 다만 부정적인 응답이 1998년도의 27.0%에 비해 다소 줄어 들었으나 동시에 ‘모르겠다’는 응답(9.8%)이 소폭 증가하였다.

<표 VI-6> 정·경연계정책에 대한 인식

(단위: %)

		1993년	1998년	1999년
찬성	대체로 찬성	54.5	17.2	14.6
	적극 찬성	20.4	9.8	7.8
	계	<b>74.9</b>	<b>27.0</b>	<b>22.4</b>
반대	다소 반대		33.4	34.7
	적극 반대		19.3	17.8
	계	<b>10.9</b>	<b>52.7</b>	<b>52.5</b>
중립	지지도 반대도 아님	13.6	15.9	15.3

연계정책에 대한 지지가 1993년의 경우 75%에 이른 것은 북한 핵문제 때문이었던 것으로 판단되며 현 정부가 1998년 이후 비연계정책을 실행하자 그에 대한 찬반도 역전되어 비연계정책에 대한 지지가 크게 증가했다. 이는 정책전환을 국민들이 설득력있게 받아들였음을 의미한다. 그리고 비연계정책에 반대하는 비율, 즉 정·경을 연계시킬 것을 주장하는 비율이 20%에 머문 것을 볼 때 현재의 정·경분리정책에 대한 국민적 합의가 조성될 수 있는 기반은 충분히 갖추어져 있다고 할 수 있다. 실제적인 합의가 아니라 합의기반이 갖추어져 있다고 해석하는 것은 정·경분리정책을 지지하는 비율이 국민의 절반 정도이고 유보적인 입장이 15% 정도로 꽤 많은 점을 감안했기 때문이다. 현 정부의 정책전환이 남북관계 개선에 어느 정도 기여할지 관망하는 국민이 상당수 있음을 시사한다고 하겠다.

정·경분리정책에 대한 인식은 북한의 위협에 대한 우리의 대처능력에 대한 평가와 비교해 볼 때 좀더 분명해진다. 북한의 위협에 대처할 수 있는 우리의 능력이 증가했다고 인식하면 그만큼 자신있게 정·경분리정책을 지지할 것이고 그 반대로 인식하면 정·경연계를 지지할 것이다. 두 항목에 대한 조사결과는 상관성이 깊다.

1998년 “귀하는 북한의 군사적 위협에 대하여 미국의 도움없이 우리가 단독으로 대처할 능력이 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “대처능력이 부족한 편”이라는 응답이 48.1%, “대처능력이 매우 부족하다”는 응답이 23.6%로 국민의 압도적 다수(71.7%)가 대처능력이 부족하다고 인식하는 것으로 나타났다. “어느 정도 대처능력이 있다”(22.0%)와 “충분한 대처능력이 있다”(3.9%)고 응답한 비율(25.9%)은 상대적으로 적었다. 이는 국민 대다수가 북한의 군사적 위협에 대한 우리의 대처능력을 회의적으로 평가하고 있었음을 말해준다.

1999년의 조사에서는 ‘대처능력이 부족한 편’이라는 응답이 41.9%, ‘대처능력이 매우 부족하다’는 13.3%로 다수(55.2%)의 국민들은 북한의 도발에 대한 우리의 단독 대처능력에 여전히 회의적인 반응을 보였다. 대처능력이 있다는 응답은 39.4%였는데, ‘충분한 대처능력이 있다’는

5.8%, ‘어느정도 대처능력이 있다’는 33.6%로 나타났다. 그러나 우리의 단독 대처능력이 부족하다는 응답이 71.7%였던 1998년도 조사결과와 비교해 볼 때 대처능력을 긍정적으로 평가하는 국민들의 수가 상당히 늘어났음을 알 수 있다. 이는 서해교전에서의 승리 때문인 것으로 추측된다. 대처능력이 부족하다고 느끼는 국민의 수가 1년 사이에 70%이상에서 50%대로 떨어진 것은 그만큼 정부가 계속 정경분리정책을 자신있게 추진할 수 있는 공간이 넓어졌음을 의미한다.

### 3. 배경변수에 따른 여론

#### 가. 북한과 북한 변화에 대한 여론

##### (1) 북한에 대한 인식

#### < 1994년의 조사결과 >

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
성 별	남 자	39.1	20.5	1.6	32.4	6.4
	여 자	39.3	20.3	3.3	29.1	7.8
나 이	20 대	37.5	29.9	3.0	25.4	4.2
	30 대	41.5	21.1	2.2	28.6	6.5
	40 대	41.0	13.5	2.4	33.1	10.0
	50 대	37.3	13.0	1.9	37.7	9.4
	60대이상	38.8	9.0	3.0	40.3	9.0
학 력	중졸이하	39.6	11.2	1.8	36.4	10.4
	고 졸	39.7	19.1	3.7	29.8	7.7
	대재이상	38.1	29.1	1.1	28.0	3.7

< 1995년의 조사결과 >

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
성 별	남 자	13.7	27.2	2.9	41.2	15.0
	여 자	9.8	23.2	4.0	46.2	16.8
나 이	20 대	13.6	34.1	3.6	38.9	9.8
	30 대	14.7	27.2	2.9	42.3	13.0
	40 대	10.6	20.5	2.3	48.5	18.2
	50 대	7.7	16.7	4.9	46.0	24.7
	60세이상	3.6	12.5	3.6	55.4	25.0
학 력	중졸이하	5.9	15.1	5.9	47.2	25.9
	고 졸	9.8	23.5	3.4	46.5	16.8
	대재이상	18.1	34.0	2.0	37.6	8.3

북한에 대한 인식은 성별, 연령, 학력 등 배경변수에 따라 약간의 차이를 보여주고 있다. 대체로 남자보다는 여자가, 나이가 많을수록, 학력이 낮을수록 북한을 ‘경계대상’이나 ‘적대대상’ 등 부정적으로 인식하고 있는데, 특히 연령의 경우 30세를 기준으로 하고 학력의 경우 대학교육의 유무를 기준으로 양분하면 이러한 경향은 더욱 뚜렷해진다.

< 1998년의 조사결과 >

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	모름
성 별	남 자	12.9	28.7	3.2	39.6	11.9	3.6
	여 자	11.9	21.0	3.4	41.6	15.6	6.5
나 이	20 대	12.4	31.6	3.3	37.8	10.9	4.0
	30 대	13.6	30.1	3.6	36.9	11.5	4.3
	40 대	13.3	23.2	2.8	43.6	12.2	5.0
	50 대	11.5	15.6	4.7	45.3	18.2	4.7
	60대이상	8.2	6.8	0.0	45.2	26.0	13.7
세 대	30세이하	11.9	32.4	3.2	37.5	10.9	4.2
	31세이상	12.6	21.4	3.3	42.0	15.1	5.5
학 력	중졸이하	8.4	13.4	4.5	43.6	20.8	9.4
	고 졸	12.7	17.6	3.5	44.9	15.9	5.5
	대재이상	14.2	38.0	2.5	34.7	8.1	2.5

< 1999년의 조사결과 >

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	모름
성 별	남 자	18.3	34.6	3.2	30.7	7.3	5.9
	여 자	20.3	30.7	3.0	26.7	9.0	10.3
나 이	20 대	18.1	38.7	2.4	23.6	5.7	11.5
	30 대	22.7	33.6	3.3	26.7	7.6	6.1
	40 대	21.6	32.9	3.2	27.9	8.6	5.9
	50 대	14.8	24.5	3.4	37.6	11.4	8.4
	60세이상	17.5	26.3	3.8	33.8	10.0	8.8
세 대	30세이하	19.6	38.9	2.7	22.8	5.4	10.7
	31세이상	19.2	29.7	3.3	31.3	9.4	7.0
학 력	중졸이하	14.3	23.8	4.8	30.0	13.3	13.8
	고 졸	21.9	28.1	2.6	30.6	8.3	8.4
	대재이상	18.1	44.3	2.8	24.9	5.2	4.7

1999년의 경우 북한에 대한 부정적 인식이 30세 이하는 28.2%인 반면, 31세 이상은 40.7%로 조사되었으며, 학력별로는 중졸이하 응답자의 38.1%, 고졸은 50.0%, 대재 이상은 62.4%가 북한을 긍정적인 대상으로 인식하고 있는 것으로 나타나 학력이 높을수록 북한을 더욱 긍정적인 대상으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 또한 이 도표에는 나타나지 않으나 가구소득이 높을수록 북한을 긍정적으로 인식하고 있으며 거주지에 따른 북한에 대한 인식은 전라도(58.5%), 경상도(53.9%), 서울/경기 지역(52.3%)이 높게 나타난 반면 충청도(41.0%), 강원도(40.0%)는 상대적으로 낮았다고 한다.<sup>314)</sup>

314) 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』(서울: 통일연구원, 1999), pp. 9~10.

(2) 북한변화 여부에 대한 인식

< 1994년의 조사결과 >

(단위: %)

		매우변화	약간변화	계	거의불변	전혀불변	계
성 별	남 자	19.1	52.0	<b>71.1</b>	23.5	5.4	<b>28.9</b>
	여 자	16.6	55.9	<b>72.5</b>	23.4	4.1	<b>27.5</b>
나 이	20 대	20.6	52.8	<b>73.4</b>	22.2	4.4	<b>26.6</b>
	30 대	15.9	54.0	<b>69.9</b>	25.4	4.7	<b>30.1</b>
	40 대	17.5	56.6	<b>74.1</b>	21.9	4.0	<b>25.9</b>
	50 대	16.9	54.2	<b>71.1</b>	23.4	5.5	<b>28.9</b>
	60대이상	14.9	52.2	<b>67.1</b>	26.9	6.0	<b>32.9</b>
학 력	중졸이하	16.9	56.5	<b>73.4</b>	21.3	5.3	<b>26.6</b>
	고 졸	17.0	54.2	<b>71.2</b>	23.9	4.9	<b>28.8</b>
	대재이상	19.6	51.9	<b>71.5</b>	24.4	4.1	<b>28.5</b>

< 1995년의 조사결과 >

(단위: %)

		매우변화	약간변화	계	거의불변	전혀불변	계
성 별	남 자	9.9	39.4	<b>49.3</b>	35.9	14.7	<b>50.6</b>
	여 자	9.0	37.9	<b>46.9</b>	42.0	11.0	<b>53.0</b>
나 이	20 대	10.2	45.5	<b>55.7</b>	35.9	8.4	<b>44.3</b>
	30 대	11.5	40.1	<b>51.6</b>	36.5	11.8	<b>48.3</b>
	40 대	6.8	33.7	<b>40.5</b>	44.3	15.2	<b>59.5</b>
	50 대	8.3	34.0	<b>42.3</b>	41.0	16.7	<b>57.7</b>
	60세이상	7.1	25.0	<b>32.1</b>	44.6	23.2	<b>67.8</b>
학 력	중졸이하	7.4	34.0	<b>41.4</b>	42.9	15.7	<b>58.6</b>
	고 졸	10.1	38.6	<b>48.7</b>	38.2	13.1	<b>51.3</b>
	대재이상	9.9	41.7	<b>51.6</b>	37.6	10.7	<b>48.3</b>

○북한의 변화정도에 대한 배경변수별 차이는 역시 연령에서 두드러지고 있다. 즉 나이가 많은 사람이 적은 사람보다 북한의 변화정도를 낮게 평가하고 있다. 성별이나 학력은 북한의 변화정도에 대한 평가에 있어서 통계적인 차이가 없었다. 그러나 1998년부터는 성별이나 학력별 차이가 발견된다.

<1998년의 조사결과>

(단위: %)

		매우 변화	약간 변화	별로 불변	거의 불변	모름
성 별	남 자	11.3	45.3	30.9	10.5	2.0
	여 자	8.7	35.2	37.6	11.7	6.7
나 이	20 대	14.5	36.7	36.7	8.4	3.6
	30 대	9.7	44.1	31.5	10.4	4.3
	40 대	10.5	45.3	29.3	10.5	4.4
	50 대	6.8	37.5	37.5	13.0	5.2
	60대이상	1.4	32.9	39.7	20.5	5.5
세 대	30세이하	13.8	38.8	35.3	8.3	3.8
	31세이상	8.3	40.8	33.9	12.4	4.7
학 력	중졸이하	5.9	37.1	35.1	15.3	6.4
	고 졸	8.4	37.7	36.5	12.7	4.7
	대재이상	13.7	44.3	31.6	7.3	3.0

< 1999년의 조사결과 >

(단위: %)

		매우 변화	약간 변화	별로 불변	거의 불변	모름
성 별	남 자	13.7	55.6	18.5	7.8	4.4
	여 자	10.5	51.5	20.0	10.0	8.0
나 이	20 대	10.6	54.7	16.3	10.6	7.9
	30 대	12.4	52.4	22.7	8.5	3.9
	40 대	10.8	54.5	22.1	7.7	5.0
	50 대	16.0	55.3	14.3	6.8	7.6
	60세 이상	8.8	45.0	23.8	13.8	8.8
세 대	30세이하	10.7	55.8	15.3	10.7	7.5
	31세이상	12.7	52.5	21.0	8.1	5.7
학 력	중졸이하	15.7	50.0	13.8	8.6	11.9
	고 졸	10.3	52.0	22.0	10.3	5.5
	대재이상	13.0	57.8	17.9	7.0	4.4

○북한의 변화에 대하여 여자보다는 남자가, 학력이 높을수록 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 연령별로는 60세 이상이 북한의 변화에 대해 가장 낮게 평가하고 있으나 세대별 차이는 보이지 않았다.

(3) 북한의 장래에 대한 인식

< 1995년의 조사결과 >

(단위: %)

		경제난으로 붕괴	그럭저럭 생존	경제난 극복 발전
성 별	남 자	56.7	37.0	6.3
	여 자	45.2	52.1	2.7
나 이	20 대	56.4	40.2	3.4
	30 대	51.4	44.0	4.6
	40 대	46.2	48.1	5.7
	50 대	48.1	48.1	3.7
	60세이상	42.9	46.4	10.7
학 력	중졸이하	41.4	54.0	4.6
	고 졸	52.2	43.4	4.5
	대재이상	55.5	40.2	4.4

< 1998년의 조사결과 >

(단위: %)

		경제난으로 붕괴	그럭저럭 생존	경제난 극복발전	모름
성 별	남 자	46.3	43.8	5.3	4.6
	여 자	45.3	43.0	4.2	7.5
나 이	20 대	46.5	44.4	3.3	5.8
	30 대	52.7	41.9	2.2	3.2
	40 대	44.8	42.0	6.1	7.2
	50 대	40.1	45.3	6.3	8.3
	60대이상	34.2	43.8	12.3	9.6
세 대	30세이하	47.4	43.9	3.2	5.4
	31세이상	45.1	43.2	5.4	6.4
학 력	중졸이하	39.1	43.6	7.9	9.4
	고 졸	48.6	41.7	4.5	5.2
	대재이상	46.3	45.1	3.3	5.3

< 1999년의 조사결과 >

(단위: %)

		경제난으로 붕괴	그럭저럭 생존	경제난 극복발전	모름
성 별	남 자	36.8	48.0	10.3	4.9
	여 자	38.4	45.6	8.2	7.9
나 이	20 대	43.8	43.8	7.6	4.8
	30 대	40.0	48.8	7.6	3.6
	40 대	31.5	50.0	14.0	4.5
	50 대	32.9	46.0	10.1	11.0
	60세이상	32.5	43.8	7.5	16.3
세 대	30세이하	44.0	44.5	7.0	4.6
	31세이상	34.7	47.8	10.3	7.3
학 력	중졸이하	34.3	40.0	11.9	13.8
	고 졸	38.9	48.0	7.6	5.5
	대재이상	37.3	48.4	10.4	3.9

북한의 장래에 대한 인식에 있어 연령에 따라 통계적으로 의미있는 차이를 보이고 있다. 연령이 낮은 층에서, 즉 30세 이하의 세대에서 북한의 붕괴 가능성을 높게 보고 있다.

(4) 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가

< 1995년의 조사결과 >

(단위: %)

		매우 큼	다소 큼	계	별로 없음	거의 없음	계
성 별	남 자	10.9	41.2	<b>52.1</b>	36.6	11.4	<b>48.0</b>
	여 자	10.5	46.9	<b>57.4</b>	32.0	10.6	<b>42.6</b>
나 이	20 대	9.3	45.5	<b>54.8</b>	35.0	10.2	<b>45.2</b>
	30 대	8.4	39.9	<b>48.3</b>	38.5	13.2	<b>51.7</b>
	40 대	13.6	40.5	<b>54.1</b>	36.7	9.1	<b>45.8</b>
	50 대	13.3	50.9	<b>64.2</b>	26.2	9.6	<b>35.8</b>
	60세이상	8.9	41.1	<b>50.0</b>	32.1	17.9	<b>50.0</b>
학 력	중졸이하	13.0	49.1	<b>62.1</b>	27.8	10.2	<b>38.0</b>
	고 졸	12.0	44.4	<b>56.4</b>	33.6	10.0	<b>43.6</b>
	대재이상	7.4	40.4	<b>47.8</b>	39.4	12.9	<b>52.3</b>

< 1998년의 조사결과 >

(단위: %)

		매우 크다	다소 크다	별로 없음	거의 없음	모름
성 별	남	11.7	46.5	32.7	6.9	2.2
	자 여	12.7	44.6	29.7	8.5	4.6
나 이	20 대	12.7	51.3	29.1	5.8	1.1
	30 대	9.7	39.4	36.2	11.8	2.9
	40 대	8.8	48.6	34.3	4.4	3.9
	50 대	12.5	45.8	28.1	7.3	6.3
	60대이상	27.4	38.4	20.5	8.2	5.5
세 대	30세이하	12.8	51.0	28.5	6.7	1.0
	31세이상	11.9	43.0	32.4	8.1	4.5
학 력	중졸이하	13.9	43.6	26.2	8.4	7.9
	고 졸	14.6	45.4	30.5	6.5	3.0
	대재이상	8.9	46.6	34.4	8.6	1.5

< 1999년의 조사결과 >

(단위: %)

		매우 크다	다소 크다	별로 없다	거의 없다	모름
성 별	남	5.6	39.0	43.6	8.6	3.2
	자 여	4.3	39.7	41.3	8.4	6.4
나 이	20 대	6.0	43.5	38.7	7.9	3.9
	30 대	4.5	39.4	45.5	6.7	3.9
	40 대	4.1	30.6	51.8	9.9	3.6
	50 대	5.1	42.6	35.0	9.3	8.0
	60세이상	3.8	36.3	41.3	12.5	6.3
세 대	30세이하	5.6	43.7	39.1	7.8	3.8
	31세이상	4.6	37.4	43.9	8.8	5.3
학 력	중졸이하	5.7	37.6	36.7	11.9	8.1
	고 졸	5.3	40.7	41.4	7.6	5.0
	대재이상	3.9	38.1	47.2	8.0	2.8

북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가에 있어서 성별, 나이, 학력과 같은 배경변수에 따른 일반적인 경향은 나타나지 않고 있다. 한 해의 조사결과를 놓고 보면 배경변수별로 약간의 차이도 발견되나 1995년, 1998년, 1999년을 통시적으로 보면 성별이나 연령, 학력별로 일반화할 수 있는 경향이 나타나지 않는다.

(5) 북한의 적화통일정책에 대한 인식

< 1995년의 조사결과 >

(단위: %)

		적화통일 포기하고 공존원함	적화통일 여전하나 힘이 없음	적화통일변치않고 기회엿봄
성 별	남 자	8.2	38.9	52.9
	여 자	5.3	37.4	57.3
나 이	20 대	9.1	39.3	51.6
	30 대	7.2	43.3	49.5
	40 대	3.8	36.4	59.8
	50 대	5.6	33.3	61.1
	60세이상	5.4	26.8	67.9
학 력	중졸이하	4.0	29.9	66.0
	고 졸	6.1	38.5	55.4
	대재이상	9.3	42.9	47.7

< 1998년의 조사결과 >

(단위: %)

		적화통일포기 하고 공존원함	정책은 여전하나 힘이 없음	적화통일번치않고 기회엿봄	모름
성 별	남 자	7.7	30.1	57.8	4.4
	여 자	6.3	29.9	58.4	5.3
나 이	20 대	6.5	28.7	59.6	5.1
	30 대	6.8	34.1	55.2	3.9
	40 대	10.5	31.5	52.5	5.5
	50 대	4.2	29.7	60.9	5.2
	60대이상	8.2	16.4	69.9	5.5
세 대	30세이하	6.7	28.5	59.6	5.1
	31세이상	7.1	30.7	57.4	4.8
학 력	중졸이하	7.9	27.2	57.4	7.4
	고 졸	6.9	28.5	59.8	4.7
	대재이상	6.6	32.9	56.7	3.8

< 1999년의 조사결과 >

(단위: %)

		남한과의 공존 원함	정책은 여전하나 힘이 없음	정책은 번치않고 기회엿봄	모름
성 별	남 자	7.8	42.0	44.6	5.6
	여 자	6.4	34.6	48.0	11.0
나 이	20 대	6.6	38.4	43.2	11.8
	30 대	7.9	39.4	46.4	6.4
	40 대	5.9	41.0	48.6	4.5
	50 대	7.2	37.1	47.3	8.4
	60세이상	8.8	28.8	50.0	12.5
세 대	30세이하	6.7	37.8	44.5	11.0
	31세이상	7.3	38.5	47.2	7.1
학 력	중졸이하	8.6	29.5	51.0	11.0
	고 졸	5.3	35.8	50.7	8.3
	대재이상	9.1	46.9	37.0	7.0

배경변수와 상관없이 북한은 적화통일정책을 포기하지 않고 기회를 엿보고 있다는 응답이 가장 많다. 다만 학력이 높을수록 북한이 적화통일을 원하나 그럴만한 힘이 없다고 평가하는 비율이 다소 높다.

## 나. 대북정책에 대한 여론

### (1) 정책방향

1993년에 “북한을 개혁·개방하기 위해서 어떤 방향의 조치가 취해져야 한다고 보십니까?”라는 질문에 대한 배경변수별 응답은 다음과 같다.

(단위: %)

		북한포용	압력가중
나 이	20 대	84.3	14.9
	30 대	85.5	12.9
	40 대	85.3	13.2
	50 대	79.5	15.1
	60세이상	77.6	16.8
학 력	중졸이하	80.5	14.0
	고 졸	84.9	14.1
	대재이상	85.1	14.0

나이에서는 청년층이, 학력에서는 대재 이상이 포용하는 방향을 상대적으로 강하게 지지하고 있다. 그러나 이와 같은 차이는 그다지 주목할 만한 것은 아니다.

한편 대북포용정책의 핵심은 대북 경제지원이라고 할 수 있는데, 대북 경제지원에 대한 배경변수별 찬반은 위와 비슷하다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 나이에서는 청년층의 찬성율이 다른 연령층에 비해 약간 높은 경향을 보이고 학력에서는 대재이상이 약간 높은 수준이다.

(단위: %)

		적극 찬성	대체로 찬성	계	중간	대체로 반대	적극 반대	계
나 이	20 대	16.4	61.1	<b>77.5</b>	13.5	7.6	1.3	<b>8.9</b>
	30 대	13.5	58.7	<b>72.2</b>	14.7	12.0	1.0	<b>13.0</b>
	40 대	13.2	58.2	<b>71.4</b>	12.0	14.7	2.0	<b>16.7</b>
	50 대	17.5	51.8	<b>69.3</b>	13.3	11.5	4.8	<b>16.3</b>
	60세이상	12.2	58.9	<b>71.1</b>	8.4	13.1	3.7	<b>16.8</b>
학 력	중졸이하	14.0	57.7	<b>71.7</b>	11.8	12.1	3.0	<b>15.1</b>
	고 졸	11.7	60.4	<b>72.1</b>	14.0	12.2	1.7	<b>13.9</b>
	대재이상	19.4	56.8	<b>76.2</b>	13.4	8.9	1.3	<b>10.2</b>

1995년에는 대북 쌀지원 과정에서 남북관계가 오히려 경색되어 대북 경제지원에 대한 전체 찬성율이 15% 정도 떨어졌으나 아래와 같이 배경변수별 변화는 보이지 않는다.

(단위: %)

		적극 찬성	대체로 찬성	계	대체로 반대	절대 반대	계	그저 그렇다
성 별	남 자	20.1	42.8	<b>62.9</b>	11.9	6.0	<b>17.9</b>	19.2
	여 자	13.0	38.2	<b>51.2</b>	16.0	5.8	<b>21.8</b>	26.9
나 이	20 대	20.0	46.1	<b>66.1</b>	9.5	2.0	<b>11.5</b>	22.3
	30 대	18.5	37.7	<b>56.2</b>	11.8	5.3	<b>17.1</b>	26.7
	40 대	12.5	43.2	<b>55.7</b>	17.8	6.4	<b>24.2</b>	20.1
	50 대	11.4	35.5	<b>46.9</b>	19.1	11.4	<b>30.5</b>	22.5
	60세이상	23.2	32.1	<b>55.3</b>	17.9	7.1	<b>25.0</b>	19.6
학 력	중졸이하	13.0	31.2	<b>44.2</b>	20.7	10.2	<b>30.9</b>	25.0
	고 졸	15.3	40.3	<b>55.6</b>	13.7	5.6	<b>19.3</b>	25.1
	대재이상	20.5	46.7	<b>67.2</b>	10.1	3.6	<b>13.7</b>	19.1

위의 표에서 보는 바와 같이 경제지원에 대해 여전히 젊은 층에서, 학력이 높을수록 긍정적이다.

(2) 정책수단

1993년의 조사에서 정책목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단에 대한 배경변수별 응답은 다음과 같다.

< 북한에 대한 효과적 포용수단 >

(단위: %)

		팀스피리트중지	교류협력	수교지원	기타
나 이	20 대	4.7	79.0	15.5	0.5
	30 대	5.2	74.5	19.6	0.0
	40 대	6.1	70.6	22.9	0.5
	50 대	6.8	73.5	18.9	0.0
	60세이상	1.2	77.1	21.7	0.0
학 력	중졸이하	3.1	70.3	26.3	0.0
	고 졸	5.3	75.8	18.1	0.4
	대재이상	6.3	78.3	15.0	0.3

< 북한에 대한 효과적 압력수단 >

(단위: %)

		외교적 고립	경제봉쇄	군사력증강	기타
나 이	20 대	44.1	42.7	11.8	1.5
	30 대	43.3	28.4	23.9	3.0
	40 대	42.4	30.3	24.2	0.0
	50 대	52.0	32.0	16.0	0.0
	60세이상	50.0	27.8	22.2	0.0
학 력	중졸이하	43.1	27.5	29.4	0.0
	고 졸	43.6	36.2	19.2	0.0
	대재이상	48.5	34.9	10.6	4.6

나이 및 학력과 상관없이 모든 집단들이 포용수단으로서는 교류 및 협력 강화, 북한과 서방국가와의 수교지원, 팀스피리트 훈련 중지 등의 순서로, 압력수단에 대해서는 ‘외교적 고립화’, ‘경제봉쇄’, ‘남한의 군사력 증강’ 등의 순서로 대답하고 있다.

여러 배경변수와 상관없이 경제적 교류·협력이 들어있을 ‘교류 및 협력 강화’를 가장 효과적인 포용수단으로 지적하고 또한 ‘경제봉쇄’를 유력한 압력수단의 하나로 지적한 것에서 여러 계층의 국민들이 대북 경제지원을 효과적인 정책수단으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

이 점과 연관성이 있는 것으로서 정치·군사적문제와 경험을 연계하는 정책에 대한 배경변수별 국민들의 인식을 보면 다음과 같다.

< 연계정책에 대한 견해 >

(단위: %)

		적극 찬성	대체로 찬성	계	중간	대체로 반대	적극 반대	계
나이	20 대	16.2	52.0	<b>68.2</b>	14.9	14.0	2.6	<b>16.6</b>
	30 대	18.3	58.9	<b>77.2</b>	13.3	8.3	0.8	<b>9.1</b>
	40 대	23.5	55.0	<b>78.5</b>	11.2	8.8	1.6	<b>10.4</b>
	50 대	29.5	47.6	<b>77.1</b>	15.1	6.6	0.0	<b>6.6</b>
	60세이상	27.1	54.2	<b>81.3</b>	13.1	2.8	0.0	<b>2.8</b>
학력	중졸이하	23.1	54.4	<b>77.5</b>	14.8	5.8	0.6	<b>6.4</b>
	고 졸	19.8	57.4	<b>77.2</b>	13.1	8.7	0.6	<b>9.3</b>
	대재이상	19.2	50.6	<b>69.8</b>	13.4	13.6	3.0	<b>16.6</b>

나이에서는 청년층이, 학력에서는 대재 이상이 연계정책에 대한 찬성에서 상대적으로 소극적인 태도를 보이고 있다. 이러한 경향은 1998년과 1999년의 조사에서도 발견된다.

< 1998년 정경분리정책에 대한 견해 >

(단위: %)

		적극 지지	다소 지지	자지도반대도 아님	다소 반대	적극 반대	모름
성 별	남 자	25.3	38.4	12.7	12.7	8.3	2.6
	여 자	13.5	28.5	19.0	21.6	11.3	6.1
나 이	20 대	15.6	39.6	15.6	18.9	6.9	3.3
	30 대	25.4	32.3	14.7	13.3	10.4	3.9
	40 대	21.0	33.7	12.7	14.4	11.6	6.6
	50 대	16.7	27.1	18.8	24.5	8.3	4.7
	60대이상	12.3	30.1	21.9	13.7	17.8	4.1
세 대	30세이하	17.0	38.8	15.7	18.6	6.7	3.2
	31세이상	20.3	31.0	16.0	16.6	11.2	4.9
학 력	중졸이하	13.9	31.2	20.3	18.3	10.4	5.9
	고 졸	18.4	27.5	16.4	20.6	11.7	5.5
	대재이상	23.0	40.5	13.2	13.2	7.6	2.5

< 1999년 정경분리정책에 대한 견해 >

(단위: %)

		적극 지지	다소 지지	계	다소 반대	적극 반대	계	중립	모름
성별	남 자	22.4	35.4	<b>57.8</b>	14.7	8.6	<b>23.3</b>	12.7	6.1
	여 자	13.3	33.9	<b>47.2</b>	14.4	7.0	<b>21.4</b>	17.9	13.4
나이	20 대	16.9	32.9	<b>49.8</b>	14.2	6.3	<b>20.5</b>	19.3	10.3
	30 대	21.8	37.6	<b>59.4</b>	14.5	9.4	<b>23.9</b>	10.6	6.1
	40 대	22.1	30.2	<b>52.3</b>	14.9	9.5	<b>24.4</b>	16.2	7.2
	50 대	13.1	36.7	<b>49.8</b>	15.6	7.2	<b>22.8</b>	13.1	14.3
	60세이상	6.3	36.3	<b>42.6</b>	12.5	5.0	<b>17.5</b>	22.5	17.5
세대	30세이하	16.4	33.8	<b>50.2</b>	15.0	6.7	<b>21.7</b>	18.2	9.9
	31세이상	18.4	35.1	<b>53.5</b>	14.4	8.3	<b>22.7</b>	14.0	9.8
학력	중졸이하	11.4	31.9	<b>43.3</b>	15.7	4.8	<b>20.5</b>	18.1	18.1
	고 졸	17.1	33.8	<b>50.9</b>	14.1	8.8	<b>22.9</b>	16.6	9.8
	대재이상	22.3	37.6	<b>59.9</b>	14.8	8.0	<b>22.8</b>	11.9	5.4

남자가 여자보다, 학력이 높을수록 정경분리정책에 대한 높은 지지율을 보였다. 여기에서는 나타나지 않으나 1999년의 경우 지역별로는 전라도에서 가장 높은 지지율(77.8%)을, 강원도에서 가장 낮은 지지율(30.0%)을 보였다고 한다. 이는 1998년 여론조사보다 양극화 현상이 더욱 심화된 것으로 1998년도 조사시 지지율은 전라도가 63.0%로 가장 높았으며, 서울/경기지역이 50.7%로 가장 낮았다고 한다(강원도는 51.5%).<sup>315)</sup>

#### 4. 결론

이상의 여론조사 결과에서 몇가지 결론을 이끌어낼 수 있다.

첫째, 시기와는 상관없이 약 30%의 국민은 항상 북한을 의심의 눈초리로 보고 경계하고 있다. 대체로 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식이 6:4 정도의 비율로 나타나는데, 이는 대북접근방식에 대해 의견이 분분할 소지가 많음을 말해 준다.

둘째, 북한이 변화하고 있다는 인식은 점점 늘어나는 추세이나 1995년과 1998년의 경우는 변화를 인정하거나 부정하는 국민이 거의 절반이며 1993년과 1994년, 1999년의 경우에도 부정하는 쪽이 30%에 가까워, 국민이 북한의 변화 여부에 관해 공통된 인식을 가지고 있다고 말할 수 없다.

셋째, 북한의 장래에 대한 시각에서 가장 뚜렷한 특징은 1995년부터 1998년까지 붕괴론과 생존론으로 확연히 양분되어 있었던 점이고, 이런 경향은 시간이 지날수록 완화되고 있다.

넷째, 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식 역시 연도별로 약간의 변화를 보이고 있으나 그 어떤 문제에 대한 인식보다도 국민의 시각이 이분법적으로 나뉘어 있다.

다섯째, 앞의 다른 항목에서의 인식과는 달리 북한의 적화통일정책에 대한 인식에서 발견되는 특징은 국민들이 시기와는 상관없이 북한은

315) 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, (서울: 통일연구원, 1999), p. 61.

꾸준히 적화통일정책을 추구하고 있다고 일관되게 인식하고 있으며 85-90%에 이르는 대다수 국민들이 공통된 인식을 가지고 있다는 점이다. 그러나 최근에 올수록 ‘정책을 실행할 힘이 없다’는 생각이 늘어나 북한의 적화통일정책의 불변성에 대한 인식이 다소 완화되고 있다. 그리고 북한의 적화통일정책에 대한 인식은 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식과 유사하여 두 항목에 대한 국민의 인식이 일관성을 가지고 있음을 엿볼 수 있다.

여섯째, 대북포용정책에 대해서는 1993년의 경우 찬성하는 비율이 70-80%여서, 이 당시 대북포용정책의 실행과 대북 경제지원에는 국민적 합의가 이루어져 있었다고 할 수 있다 그러나 1995년쯤에는 이러한 상황이 달라져 국민의 15% 정도가 대북 경제지원을 지지하는 쪽에서 반대나 중간적 입장으로 전환했다. 따라서 1995년에는 그 이전에 성립되어 있었던 대북 경제지원에 대한 국민적 합의가 깨어졌다고 할 수 있다.

일곱째, 정책수단에 대해서는 국민들의 상당수가 대북 경제지원이 효과적인 것으로 생각하고 있다. 그러나 정·경연계나 분리정책에 대한 지지는 시기별로 확연한 차이가 있다. 연계정책에 대한 지지는 1993년의 경우 75%에 이르렀는데, 현 정부가 1998년 이후 비연계정책을 실행하자 그에 대한 찬반도 역전되어 비연계정책에 대한 지지가 크게 증가했다. 1999년말 현재 정·경분리에 반대하는 비율이 20%에 머무르고 있어 정·경분리정책에 대한 국민적 합의가 조성될 수 있는 기반은 충분히 갖추어져 있다. 하지만 국민의 약 15% 정도는 현 정부의 정책전환이 남북관계 개선에 어느 정도 기여할지 관망하고 있다. 그리고 정·경분리정책에 대한 인식과 북한의 위협에 대한 우리의 대처능력에 대한 평가는 상관성이 깊은데, 북한의 도발에 대한 우리의 대처능력이 부족하다고 느끼는 국민의 수가 50%대로 떨어짐으로써 그만큼 정부가 계속 정·경분리정책을 자신있게 추진할 수 있는 공간이 넓어졌다고 할 수 있다.

한편 북한에 대한 인식과 대북정책에 대하여 성별, 연령, 학력 등에 상관없이 대체로 국민 대다수가 비슷한 견해를 가지고 있으나 배경변

수별로 약간의 차이도 발견된다.

배경변수별로 나뉘어진 집단간에 가장 큰 차이를 보이는 변수는 연령 또는 세대이다. 20-30대 청년층 또는 신세대는 북한을 비교적 덜 적대적으로 보고 있고 북한의 대남도발 가능성에 대하여 노년층보다 부정적일 뿐 아니라 북한의 변화를 더 많이 인정하고 있다. 따라서 청년층은 대북정책에 대해서 다른 연령층보다 전향적인 태도를 보이고 있다. 청년층은 다른 연령층에 비해 북한을 포용하는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다고 보는 경향이 상대적으로 강하며 대북경제지원에 대해서도 찬성율이 다른 연령층에 비해 높다. 또한 청년층은 정경 연계 정책에 대해 다른 연령층에 비해 소극적인 태도를 보이고 있다.

그 다음으로 중요한 변수는 학력이다. 학력에서는 대재 이상의 고학력층에 주목할 필요가 있는데, 고학력층 역시 청년층과 마찬가지로 대북정책에 대해 대체로 전향적인 태도를 보이고 있다. 이들은 대북정책이 북한을 포용하는 방향으로 나가야 한다고 보는 경향이 상대적으로 강하며 저학력층보다 북한의 전쟁도발 가능성에 대하여 부정적인 태도를 보이고 있다.

성별로 볼 때 여자는 남자에 비해 대체로 보수적인 경향을 보였다. 여자는 상대적으로 북한을 경계대상 또는 적대대상으로 인식하는 비율이 높으며 북한의 변화 가능성에 대해서도 회의적이다.

배경변수별로 볼 때 특히 흥미로운 것은 지역별 차이가 두드러지게 나타난다는 점이다. 북한인식과 관련된 모든 문항에서 서울·경기도는 모집단과 유사한 인식을 보여주고 있는 반면, 강원도와 전라도는 모집단과 가장 많은 차이를 보이고 있다. 강원도는 북한에 대한 태도, 북한의 변화 전망, 북한의 적화통일 위협, 전쟁 가능성에 대해 가장 보수적인 태도를 보인 반면, 전라도는 북한에 대한 태도와 북한의 개방 전망에 대하여 가장 긍정적인 평가를 하였으며, 현 정부의 대북정책에 대하여 가장 높은 지지를 보였다.<sup>316)</sup>

316) 최진욱외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』, (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 120.

따라서 대북정책에 대한 국민적 합의를 조성하기 위해서는, 예를 들어 차별성이 있는 통일교육 실시를 통해 배경변수별로 나타나는 이러한 차이를 해소할 수 있는 방법이 모색되어야 할 것이다.

## VII. 화해 협력 정책을 위한 국내정치 기반 조성

### 1. 정치·제도 차원

#### 가. 정치적 갈등의 효율적 관리

광복이후 한국사회는 초기의 이념적 흥역 이후 이념적 정향은 단극화 현상을 보여왔다. 특히 한국전쟁을 거치며 좌파와 중도파들이 대부분 북으로 넘어가거나 제거됨으로써 한국의 반공을 중심으로 한 이념적 단극화 현상은 더욱 깊어졌다. 그러나 사회가 민주화됨에 따라 보수와 혁신간의 이념적 갈등이 표출되기 시작하였다.

김대중 정부의 포용정책과 관련, 이 정책이 과거에 비해 진보적 성향을 지님에 따라, 과거 한국의 대북·통일정책을 주도하던 보수층으로부터 여러 가지 도전에 직면하게 되었다. 남북정상회담 및 공동선언 함의로 남북화해·협력 시대가 열리게 됨에 따라 대북·통일 정책에 대한 보수와 진보간의 갈등은 더욱 심해질 가능성이 높다.

이러한 이념적 대립현상은 이념논쟁, 보안법 개정, 주한미군철수, 북한 대남전략의 변화여부 문제 등을 둘러싼 공방에서부터 사회세력들간 대립 및 정치적 영역에서의 쟁점화까지 다양한 형태의 갈등으로 나타나게 될 것이다.

남북한은 적대적 관계임에도 불구하고 정권의 정당성을 확보하기 위하여 서로에게 의존하는 적대적 상호의존관계 속에 있었다. 화해협력의 대북정책이 진행되면 정책을 둘러싸고 이념적 차이가 드러나고, 그것이 정치쟁점화 될 수 있다. 뿐만 아니라 대북 경제교류의 자율성 여부를 둘러싸고 국가-기업간 갈등도 일어날 수 있다.

따라서 이러한 새로운 도전에 대한 효율적 관리가 필연적으로 제기 될 것이다. 국내적 갈등을 관리하지 못하는 경우, 대북정책 자체도 경색 될 가능성이 충분히 있다. 한국인의 정서상, 언제든지 강화될 수 있는

것이 대북 경계론과 국가중심적 시각이다. 아마 대북정책이 지나치게 민족중심적 시각으로 편향되거나 유화일변도의 정책으로 전개된다면 국가중심적 시각에 기반한 사회집단들의 비판적 대응이 나타나게 될 것이다. 이들은 한국의 대북포용정책이 유화정책이며 이러한 정책은 북한의 전술에 말려들 위험이 있다는 점을 강조할 것이다. 국가중심적 시각에서 일반국민들의 안보의식 해이를 지적하면서 정부의 정책에 강하게 반발하면 사회세력들간 이념적 양극화 현상과 갈등구도가 생겨날 수 있다. 이들 두 시각 사이의 갈등증폭이 아니라 균형과 상호보완적 병존이 향후 김대중 정부의 과제라고 할 수 있다.

정치적 갈등의 해결을 위해서는 정당의 역할을 강화하고, 이를 통해 의회정치를 활성화시켜야 할 것이다. 각분야의 정치적 민주화에도 불구하고 정당정치에 있어서는 그 기능과 역할이 과거에 비해 크게 달라진 것이 없다고 해도 과언이 아닐 것이다. 특히 대북정책 분야에 있어서 정당 및 의회의 역할은 매우 제한적인 것이 사실이다. 현재 정당은 사회 내의 다양한 의견을 수렴하고 그것을 현실 정책에 반영하는 작업을 제대로 수행하지 못하고 있다.

다른 모든 외교정책과 마찬가지로 대북정책의 성공을 위해서는 북한 측의 호응 여부는 물론 국민 여론의 지지가 필수적이라고 할 수 있으며, 이를 위해서는 의회정치가 활성화되어야 한다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.<sup>317)</sup> 과거에는 대북정책이 대통령과 일부 측근에 의해서 일방적으로 수립되었으며, 일반 국민들은 그 과정에 영향을 미칠 수 없었다. 그러나 민주화가 진행되면서 정부는 대북정책 수립 및 실행 과정에서 국민들의 목소리를 무시할 수 없게 되었다. 특히 남북경협 및 대북지원 문제에 있어서는 그것이 국민들의 경제생활에 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문에 국민들은 더욱 민감한 반응을 보이

317) 일반적으로 국제적 협상을 성공으로 이끌기 위해서 협상대표는 상대국과의 협상에서 합의를 도출함은 물론 그 합의에 대한 국내적 차원의 동의를 얻어 내야 한다. 이러한 논의에 대해서는 Robert E. Putman, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42 (Summer 1988), pp. 427~60 참조.

고 있다. 아울러 안보를 걱정하는 보수층의 견해도 적지 않은 것이 사실이다.

이러한 상황에서 정부가 포용정책과 이에 따른 대북지원을 일방적으로 밀어붙일 경우, 이는 대북정책과 관련한 여론분열을 가져올 것이며, 이는 다시 북한에게 이용당할 소지가 있다. 따라서 정부는 야당의 비판에 대해 설득할 것은 설득하고, 그들의 목소리 중 받아들일 것은 받아들이는 자세를 보여야 할 것이다. 한마디로, 여론에 대해서도 협상하는 자세로 임하는 것이 필요한 것이다.

정부는 초당외교를 주장하며 대북정책 결정에 있어 여·야의 구별은 국가이익의 극대화라는 대명제 하에서 국론의 분열을 의미하는 것이기 때문에 여야가 동일한 입장을 취해야 한다고 주장하는 경우가 많다. 그러나 여·야가 무조건 한목소리를 내야한다는 주장은 설득력이 없다. 다원주의 사회에서 정당간의 이견이 존재하는 것은 당연하다는 전제하에 반대의견을 청취하고 토론을 통해서 국가이익을 극대화할 수 있는 정책을 수립한 후 이를 초당적으로 추진하는 것이 필요하다. 야당도 여당의 정책을 무조건 반대할 것이 아니라, 국익이라는 차원에서 비판과 견제의 역할을 하고 건전한 대안을 제시하는 자세를 갖추어야 할 것이다.

아울러 대북정책에 대해 여·야가 한목소리를 내는 것보다는 이견이 존재할 경우 오히려 대북협상에서 유리한 위치를 차지할 수도 있다. 즉, 국내적 반대의견을 남북협상 테이블에서 적극적으로 활용하는 것이다. 예를 들어 북한이 과도한 대북지원 등 무리한 요구를 할 경우 정부 대표는 그러한 요구는 국민들이 수용하지 않을 것이기 때문에 들어줄 수 없다는 논리를 이용하여 우리의 협상력을 높일 수 있는 것이다.

## 나. 남북관계 법령 정비

6월 15일 평양에서 분단 55년만에 남북정상회담이 열림으로써 조성된 남북한의 화해분위기가 평화정착의 제도화로 연결되기 위해서는 민족화해를 위한 법적 정비가 필요하다. 그것은 민족화해와 관련된 국내

적 차원, 민족적 차원, 그리고 국제적 차원에서의 냉전적 법령의 정비와 검토를 말한다.

이와 관련해 이미 남북한은 1991년 남북기본합의서에서 화해공동위원회 산하기구의 하나로 ‘법률실무협의회’를 통해 민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적·제도적 장치를 철폐하기로 약속하였는 바, 이를 활용할 수 있을 것이다. 아울러 남북화해·협력을 앞당기기 위해서는 우리가 자발적으로 할 수 있는 조치들을 우선적으로 시행하는 것이 바람직 할 것이다.

그러나 국가보안법 및 헌법의 영토조항 개정 문제 등은 그 과정에서 여론의 분열이 발생할 수 있으므로 충분한 여론의 수렴을 거쳐야 할 것이다.

#### (1) 국가보안법 개정

국가보안법은 1948년 12월 공산주의의 위협으로부터 국가안보를 지키기 위한 목적으로 제정되었다. 이후 국가보안법은 남북한이 정치·군사적으로 대치하고 있는 상황에서 친북세력의 확산 및 지하당의 구축을 차단하는 등 남한사회의 안정과 질서유지에 기여했음을 부인할 수 없다. 그러나 국가보안법이 지난 시기에 정권안보를 위한 ‘정치적 적대세력’ 제거의 효과적 수단으로 활용되어온 것 또한 사실이다. 따라서 제정 초기부터 보안법에 대한 개·폐 논쟁이 끊이지 않았다.<sup>318)</sup> 특히 냉전종식 이후 대내외 환경과 남북관계가 변화하면서 국가보안법 개폐 문제에 대한 논쟁이 가열되었다.

국가보안법의 개정 혹은 폐지의 필요성은 주로 다음 3가지 문제를 중심으로 제기되고 있다. 첫째, 국가안보의 문제이다. 지금까지 국가보안법은 국가안보보다는 정권안보에 남용되어 왔고, 특히 우리사회의 다양성과 성숙도를 고려했을 때, 국가보안법의 개폐가 국가안보 수호에

318) 이에 대한 자세한 논의는 박원순, 『국가보안법 연구 1』 (서울: 역사비평사, 1992) 참조.

커다란 영향을 끼치기 힘들 것이다. 둘째, 북한이 반국가 단체인가 하는 문제이다. 국가보안법에 따르면 북한은 통일의 주체도 대화의 상대방도 아니며, 정부를 ‘참칭’하고 ‘국가변란’을 꾀하는 ‘반국가 단체’이자 ‘적’이다. 그러나 1991년 남북한 UN 동시가입과 남북기본합의서 채택 후 북한은 반국가 단체가 아니라 대한민국과 대등한 사실상 국가로 여겨져 왔다. 6월15일 정상회담은 이 같은 사실을 다시 한 번 확실하게 증명해 주었다고 할 수 있다. 셋째, 기본권 침해의 문제이다. 국가보안법이 과거 군사정권 시절 민주인사에 대한 인권탄압의 수단으로 악용되어 왔을 뿐 아니라 지금까지도 사상 및 양심의 자유를 침해하는 악법으로 남아있다.

최근 국가보안법 개정 움직임은 국가보안법 제7조(고무-찬양죄)가 한국이 가입한 국제인권 B규약(시민적-정치적 인권규약)의 제19조 의사와 표현의 자유에 위배된다는 이유로 UN 인권이사회가 개정을 권고한 데 따른 것이다. 이에 따라 집권당인 국민회의와 정부도 당정회의에서 국가보안법 제7조의 개정을 심도 있게 논의했고, 김대중대통령도 여러 번 국가보안법의 개정을 촉구했다. 그 골자는 제2조 반국가 단체 개념의 개정, 국보법의 제7조 및 제10조(불고지죄)의 자의적 해석 및 지나친 남용을 막는 것이다.

물론 국가보안법의 몇 가지 조문 개정만으로는 국가보안법의 근본적인 부정적 요소를 제거하는 데 매우 미흡하며, 따라서 완전히 폐지되어야 한다는 의견도 상당수 있다. 즉, 현재의 국가보안법을 형법과 중복되는 부분(외환죄, 내란죄 등)은 형법의 규율에 맡기고, 그 밖의 이적 행위, 이적 표현물에 관한 죄는 그 자체가 사상·양심 및 표현의 자유에 대한 위헌적 침해조항이므로 당연히 폐지되어야 하며, 잠입 탈출(제6조), 회합 통신(제8조) 등 북한과의 교류 협력으로 인해 범죄가 되는 부분은 시대적 상황에 맞게 그 규제를 「남북 교류협력에 관한 법률」에 맡겨야 한다는 것이다.

그러나 국가보안법의 개·폐에 대한 반대론도 적지 않은 만큼 무리해서 폐지를 추진하기보다는 단계별로 추진하는 것이 바람직하다고 생각

된다. 무리한 추진으로 여론이 분열될 경우, 이는 남북화해·협력 정책의 추진에 오히려 걸림돌이 될 수 있기 때문이다. 따라서 우리가 남북화해를 선도한다는 관점에서 가능한 것부터 일보 조항을 손질하고, 이후 남북간에 진정한 화해구도가 정착될 때 북한의 형법 등과 연계하여 폐지 문제를 논의할 수 있을 것이다.

## (2) 남북교류협력에 관한 법률 및 제도 정비

남북간 교류·협력 관련 법·제도는 그 동안 여러 차례의 개정에도 불구하고 변화된 상황에 적합하지 않은 측면이 있다. 즉, 과거 소수 선별적 인원의 비정기적 남북접촉이 주류를 이루던 상황에서는 큰 문제가 없었으나 현재와 같은 수시 방북과 대규모의 인적교류가 이루어지고 있는 체제하에서는 개선의 여지가 있다. 따라서 수시방북체제로의 전환에 유연하게 적용될 수 있는 법제도의 정비가 필요하다.

우선 최초로 북한을 교류·협력의 대상으로 규정한 「남북교류협력에 관한 법률」은 남북한이 UN에 동시 가입(1991.9)하고 남북기본합의서가 채택(1991.12)되기 이전부터 제정·시행(1990.8.1)되었다. 즉, 이 법은 남북교류·협력이 본격화되기 이전 단계에서 우리측이 남북교류협력 과정에서 예상되는 문제점들을 예측하여 일방적으로 제정·시행한 법률이다. 따라서 이 법은 남북교류협력의 본격화·활성화에 걸맞게 개정·보완되어야 할 것이다.<sup>319)</sup> 예를 들어 남북교류 협력법 제9조 3항에서 모든 남북간의 물적·인적 교류를 통일원 장관의 승인사항으로 그대로 둔 것은 남북기본합의서 제15조(경제교류), 제16조(전분야 교류·협력 실시), 제17조(민족구성원간 자유로운 왕래)에 대한 위반이라고 할 수 있다. 또 제3조에서 ‘정당하다고 인정하는 범위 안에서 다른 법률에 우선 적용한다’고 규정함으로써 판단주체가 사법부가 아니라 통일부 장관의 임의적인 승인 여하에 맡긴 것은 잘못이다. 남북교류협력법이 그 시행령 개정을

319) 제성호, 「남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안」, (서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

통해 이전보다 상당히 많이 개선된 것은 사실이다. 그러나 동법 제9조의 교류-협력에 관한 사항을 통일부 장관의 승인사항으로 해둘 경우 변화가는 남북관계에 능동적으로 대처해 가는 데 한계가 있다.

한편, 현재와 같이 교류·협력의 확대추세가 유지될 경우 방북자들에 대한 포괄적 신변안전보장 문제가 매우 중요하다. 또한 북한주민과의 접촉빈도수가 급증함으로써 체제간의 상이성에 기인하는 제반문제들이 남북 주민간의 갈등으로 표출될 가능성이 커지게 된다. 남한주민들의 방북이 급증하게 됨으로써 북한지역에서 남한주민들이 관련된 민·형사 사건이 발생할 가능성이 증가하게 된다. 이와 같은 문제는 궁극적으로 남북한 당국간의 협의를 통한 제도화의 완성으로 해소될 수 있는 문제이다. 따라서 정부는 지속적으로 북한과 이와 같은 문제에 대해 합의를 유도해 낼 수 있도록 노력해야 할 것이다.<sup>320)</sup>

또한 북한주민접촉승인제도와 방북절차 간소화, 북한방문기간연장 등 제도적 차원의 개선이 이루어지고 있으나, 미진한 부분들에 대한 정비가 필요하다. 현재의 북한주민접촉결과보고방식은 남북교류·협력사업이 본격화되고 있는 현재의 상황에서는 개선되어야 할 것이다. 남북한주민간에 수시적, 반복적 접촉이 이루어지고 있는 상황에서 건별 결과보고는 사업의 효율성을 저해할 수도 있기 때문이다.

### (3) 헌법상 영토조항 문제

헌법 제3조의 영토조항에 따르면 대한민국은 한반도와 그 부속도서 위에 건립된 유일한 합법정부이며, 따라서 휴전선 이북 지역은 미수복지구이다. 그러나 이 영토조항은 남북관계의 변화에 따른 통일정책과 모순되고 현행헌법의 평화통일조항(전문 및 제4조 등)과 상충된다. 이를 극복하는 방법에는 입법론적 방법과 해석론적 방법이 있다. 헌법개정을 통한 입법론적 방법엔 국민정서라는 현실적인 어려움이 있기는

320) 조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 55~57.

하나 근본적 해결이 될 수 있다. 반면 헌법 변천을 통한 해석론적 방법은 편리한 방법이긴 하나, 현실적으로 국가보안법의 근거가 영토조항 3 조임을 감안할 때 논리적으로 수궁하기 힘들다.

헌법 제3조의 영토조항 개정은 평화통일조항을 지향하는 헌법 전문 및 제4조, 그리고 우리의 대북정책 및 통일정책에 보다 접근하기 위한 노력의 일환이다. 영토조항 개정은 분단 현실을 잠정적으로 인정하면서 민족의 평화통일로 가기 위한 규범적인 장애를 없애고 남과 북 사이에 민족의 화해, 협력을 도모하려는 노력을 가속화하기 위한 것이다. 그러므로 이것은 북한의 체제를 일방적으로 유리하게 하거나 우리 체제를 전복하려는 불순한 의도에서 나온 것이 아니다. 아직도 노동당규약 전문은 개정하지 않았지만, 북한도 이미 1972년 헌법개정에서 수도를 평양으로 개정하고 1992년 헌법개정에서 헌법 제5조(한국의 영토조항에 상응)를 개정했다.

국내 공법학자들도 이러한 입법론적 주장을 학술적으로 주장하고 있다. 이미 미 국무부도 국보법 폐지를 한국정부에 건의하고 있고, 헌법재판소도 한정합헌 판결을 통해 부분적으로 영토조항 제3조의 문제점을 지적하고 있는 추세다. 더구나 이번 정상회담에서 김정일 국방위원장이 비공개적으로나마 남한의 영토조항에 해당하는 노동당규약 전문 개정 의사를 밝힘으로써 영토조항 제3조를 손댈 수 있는 환경이 마련되고 있다.

이 문제와 관련, 이북 5도청을 설치하여 그 지사를 대통령이 임명하여 수당을 국고로 지급하는 것도 아직도 북한을 미수복 지구로 보고 있다는 증거다. 그 법적 근거는 ‘이북 5도에 관한 특별조치법’(1962 제정)과 ‘수복지구와 동 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법’(1962년 제정), ‘부재선고 등에 관한 특별조치법’(1967년 제정) 등이다. 동 법은 북한을 미수복 지구로 상정하고 제정된 법이므로 동법의 개폐를 고려해 볼 때가 되었다.

#### (4) 남북기본합의서에 대한 국회 비준

1992년 2월 19일 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」는 제3자의 개입 없이 남북간의 공개적 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식 합의문서이다. 이 합의서는 ①상호 체제인정 및 내정불간섭, ②비방중상 및 파괴·전복 행위 금지, ③군사협정의 준수, ④무력사용 및 무력 침략 금지, ⑤경제교류와 협력 실시 등을 기본 내용으로 담고 있으며, 남북한간에 화해·협력 및 평화정착의 기틀을 제공하는 중요한 문건이다.<sup>321)</sup> 그럼에도 불구하고 민족화해, 교류, 불가침을 약속한 남북기본합의서는 국내적으로 법적인 효력이 없는 상태이다. 정부가 “헌법관행에 따르면 국회의 비준동의는 국가간 또는 국제기구와의 조약에 대해서만 행하여져 왔다”는 논리로 국회 동의를 필요성을 인정하지 않았기 때문이다.<sup>322)</sup>

그러나 국가의 안정과 관련한 중요한 결정의 경우는 국회의 동의를 요구하는 현행 헌법을 감안할 때, 국가적 안위와 발전 그리고 통일한국의 실현에 대한 매우 중요한 조약인 남북기본합의서는 국회동의 절차를 통한 국민적 추진과정을 다시 밟는 것이 마땅하다. 아울러 기본합의서를 근거로 한 냉전적인 법령정비를 위해서도 국회는 서둘러 남북기본합의서를 비준동의하고, UN헌장 102조에 따라 UN사무처에 등록해 대내외적 법규범성을 제고해야 할 것이다. 그래야 정부당국은 일관성 있게 기본합의서에 입각한 대북정책을 수행할 수 있으며, 사법부와 검찰은 50년대의 냉전적인 시각에서 탈피해 기본합의서 정신에 입각한 판결과 법적용을 할 수 있을 것이다.

321) 이에 관한 자세한 내용은 통일원, 「남북기본합의서 해설」 (서울: 통일원, 1992) 참조.

322) *Ibid.*, p. 25.

## 2. 사회 단체 차원

김대중 정부가 대북 관계에 있어서 화해와 협력을 적극적으로 추진함으로써 민간분야의 입지가 넓어지기 시작했으며, 남북정상회담 이후 그 중요성은 매우 높아졌다. 예를 들어 범국민적인 지지 기반을 가진 시민단체들은 통일논의에 있어서 다양한 견해를 개진할 수 있고 정부보다 더욱 자유로운 입장에서 대북 및 통일정책의 대안을 제시할 수 있다. 정부는 원칙에 입각하여 일관성 있게 정책을 추진하다 보면 쉽게 입장을 바꾸기 어려운 경우가 많다. 이때 민간부문은 정부정책의 수립은 물론 그 변경을 선도하는 역할을 할 수도 있다. 따라서 시민단체들은 민간분야의 특성을 바탕으로 남북교류협력에 집중적인 노력을 기울여야 하며, 정부도 이러한 단체를 적극 활용하는 자세를 가져야 한다.

### 가. 시민단체의 역할 강화

교류협력을 통한 남북 화해협력의 추구에 있어서 시민단체의 역할은 크게 대북지원 및 인도적 교류 그리고 사회문화 분야의 교류협력의 확대로 나뉘어 질 수 있다. 아울러 시민단체는 국민들에 대한 평화교육 및 관련 활동, 시민사회의 공론 형성을 위한 언론에 대한 감시 등의 역할을 수행할 수 있다.<sup>323)</sup> 이미 민간분야는 활발한 대북지원 활동을 펴고 있다. 그러나 민간분야의 경우 지원규모에 있어서 정부차원의 지원에 비해 소규모에 그치고 있다. 따라서 민간분야의 자율성과 정부의 재정적 지원이 결합될 수 있는 다양한 방안의 강구가 필요한 것으로 판단된다.<sup>324)</sup> 또한 지원분야도 식량, 의약품등 물질적 지원뿐만 아니라

323) 이에 대해서는 전효관, “통일관련 시민단체의 역할과 새로운 방향 모색,”; 조한범, “남북의 사회문화적 통합과정에서 시민단체의 역할,” 연세대학교 통일연구원 주최 학술회의 발표 논문, 1998. 6 참조.

324) 선진국 정부는 대외 원조시 경우에 따라 NGOs들을 활용하고 이다. 정부차원의 원조가 어려울 경우 NGOs를 대리인 자격으로 하는 하청계약방식(sub-contracts)은 시민단체의 대북지원 문제에 응용될 수 있을 것이다. 이와 같은 방식의 응용을 통해서 소규모에 그치는 민간단체 지원의 규모의 문제와

시민단체성격을 띤 전문가 집단의 인도적 목적상의 기술지원도 장기적으로 고려할 수 있을 것이다.

인도적 교류사안의 경우 특히 시민단체들의 역할이 중요하다. 이산가족재외추진문제의 경우 북한회담에서 나타난 것처럼 당국자간의 교섭만으로 해결되기 어려운 실정이며, 특히 체내의 파급효과를 우려하고 있는 북한측의 소극적 태도로 인해 상당한 시일이 소요될 것으로 보인다. 이 경우 시민단체들의 민간차원의 노력은 새로운 효과를 가져올 수 있을 것이다. 또 상대의 사회문화에 대한 문화적 감수성 고양을 위한 사회문화교류를 확대하는 것이 필요하며, 이 경우 시민단체들은 분야별 전문성을 바탕으로 다양한 교류협력관계를 형성할 수 있을 것이다.

그러나 이와 같은 시민단체들의 노력은 북한체제를 남한체제로 수렴한다는 일방적 의미가 아니라 북한사회 스스로의 내적 변화와 자율성 확대를 위한 지원이라는 의미에서 해석되어야 할 것이다.<sup>325)</sup> 또한 현실적으로도 시민운동차원에서 북한의 변화에 직접적으로 기여하는 것은 한계가 있다. 따라서 북한사회에 존재하는 2차성이 북한의 변화를 촉진하는 건전한 방향으로 가도록 지원하는 것이 필요하다.<sup>326)</sup> 이를 위해 시민단체들은 환경, 여성, 사회문제, 인도적 지원기구 등 다양한 비정부기구(NGOs)간의 국제적 협력을 통해서도 북한과 다각적인 교류협력구도를 구축하여, 민간차원의 노력을 경주할 필요가 있다.

---

정부차원의 대북지원이 지니는 경직성을 해소할 수 있을 것이다. 이 경우 물론 시민단체는 해당사업에 대한 노하우와 북한지역에 대해서도 해박한 지식을 가지고 있어야 한다. 김채형, 『OECD 회원국의 NGO활동』(서울:한국국제협력단, 1992). 3장 참조.

325) 북한주민의 주체적, 자발적 개혁역량의 최대한 활성화 없이는 통합이 불가능할 뿐만 아니라 자칫 통일 그 자체가 무의미해질 수도 있다. 전성우, “통일독일의 사회통합,” 『남북한 사회통합: 비교사회론적 접근』(서울: 민족통일연구원, 1997). p. 38.

326) 사회주의 사회에 존재하는 비공식영역인 ‘이차사회’논의를 북한에 적용, 북한의 새로운 변화요인으로서의 가능성을 주목하는 견해도 있다. 이에 관해서는 서재진, 『또 하나의 북한사회』(서울: 나남, 1995) 참조.

## 나. 시민단체 활동의 활성화 방향

시민단체의 역할을 활성화하고 이를 통해 남북 화해협력을 증진시키기 위해서는 시민단체의 활동 대한 새로운 접근이 필요하다. 첫째, 정부와의 조화로운 관계설정이 필요하다. 우선 시민단체들이 다양한 활동을 위해서는 자율성을 확보함으로써 정치영역으로부터 분리될 필요가 있다. 사실상 사회문화교류분야를 제한했던 정치적 요인들을 배제함으로써 사회문화교류가 독자적인 영역을 확보할 수 있는 조건들의 마련이 필요한 것이다. 체제경쟁의 요소가 현저하게 약화되었다는 객관적인 조건의 변화는 남북사회문화 교류협력 관계에 있어서 남한이 주도적인 역할을 수행하는데 긍정적으로 작용한다. 아울러 시민단체는 정부의 대북 및 통일정책에 대한 이해를 바탕으로 사안별 협조와 비판을 하면서 정부·시민단체간의 상호 신뢰를 구축해야 한다.

둘째, 시민단체는 사회·문화 등의 남북한의 이질화를 극복하고 통일 한국의 미래상을 구현해 나감으로써 남북화해·협력 및 통일과정에 이바지 할 수 있다. 사회문화교류협력은 우선 정치적인 영향이 적고, 공동의 요소가 강한 분야부터 점차적으로 시행되어야 할 것이다. 특히 학술 및 문화예술교류와 체육분야등은 이에 적합한 분야일 것이다. 예를 들어 언어·이질화 연구, 한글기계화 사업, 세계문화유산 지정 등의 문제에 있어서 남북한의 사회문화교류협력의 가능성장은 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 시민단체의 노력은 단기적인 대북지원에만 치중될 것이 아니라 각 시민단체들의 고유한 전문성과 특성을 바탕으로 이질화의 해소라는 보다 장기적 목표의 실현을 추구해야 할 것이다.

셋째, 앞으로 국민들, 특히 젊은 세대들의 통일외지 배양에 시민단체가 적극적으로 참여해야 한다. 이를 위해 시민단체는 국민정신교육의 차원에서 또한 평생교육의 차원에서 통일문제를 다루어야 할 것이다. 시민단체들은 북한 바로알기 캠페인, 북한 시화전 등과 같은 다양한 행사를 통하여 젊은이들의 통일외지를 함양하는 동시에 통일 대비차원에서 고통분담의 자세를 갖도록 가르치는 역할을 해야한다.

넷째, 지금 북한은 인권의 사각지대로 지목되고 있고, 북한주민의 인권실태는 국제사회의 관심사로 부각되고 있다. 북한의 인권향상 및 민주화 없이는 진정한 남북관계 개선도 통일도 실현되기 어렵다. 앞으로 시민단체, 특히 민간 인권단체들은 인류 보편적 가치라고 할 수 있는 인권문제를 북한에게 보다 적극적으로 제기해야 한다. 특히 북한의 인권문제에 대한 국제적 관심을 환기시키고 실질적인 개선을 위해서는 국제적인 인권단체 및 민간단체와의 연계를 모색해 나가야 한다.

다섯째, 남북교류협력이 북한체제의 개방과 개혁에 자극이 된다는 거시적 인식 하에 민간분야의 자율적 교류협력이 정치적인 차원에서 확대되어야 한다는 점이다. 물론 정부측의 입장에서는 아직도 호전적인 통일정책을 포기하지 않고 있는 북한에 대해서 경계심을 완화할 수는 없는 것이다. 예를 들어서 창구의 다원화가 교류협력 당사자의 안전 문제를 야기할 수도 있다. 중국 등 제 3국에서의 무원칙, 무질서한 접촉이 북한주민들의 대남 인식을 악화시키는 결과를 초래할 수도 있다. 또한 최근 일부에서 나타나고 있는 경쟁적인 대북 접근도 신중하게 고려되어야 할 필요성이 있다. 그러나 정부의 지나친 개입은 사회문화분야가 지는 고유한 자율성을 약화시킬 수 있다는 점을 인식해야 한다. 따라서 점차 정부주도의 사회문화교류협력은 민간주도로 전환되어야 하며, 시민단체는 민간영역의 구심점 역할을 수행해야 할 것이다.

이와 같은 차원에서의 시민단체 역할의 활성화와 병행하여 해결되어야 할 과제가 있다. 첫째, 시민운동차원의 협조 및 자율적 자기규제를 위해 체제를 정비해야 하며, 무분별한 통일운동을 자율적으로 조정·통제하는 것이 바람직하다. 이것이 건전한 민간활동이 제자리를 잡을 수 있도록 하는 지름길이라고 할 수 있다. 시민단체가 민간단체와 구분되는 점은 공동성이 주된 목적이라는 점이다. 따라서 남북한 사회 문화적 과정에서 시민단체들의 역할은 전체의 이익에 부합되어야 하며, 자발성에 기초해야 한다. 최근 민간분야의 대북교류협력이 활발히 전개됨에 따라 그 부작용의 측면도 충분히 고려되어야 할 것이다. 대북교류협력에서 과당경쟁이나, 합리적 자율성의 구사가 아니라 무원칙한 혼선을 초래할

수 있기 때문이다.

둘째, 정부는 민간차원의 교류·협력에 관한 원칙을 정립하고 이를 투명하고 일관성 있게 적용해야한다. 아울러 정부는 시민단체들의 자율성을 저해하지 않는 범위내에서 재정적 지원을 함으로써 시민단체의 활동을 도와야 할 것이다. 한국의 대다수 시민단체들은 열악한 재정문제로 활동에 제약을 받고 있기 때문에 장기적인 발전을 위해서는 재정난 해결이 시급하다. 이와 같은 차원에서 현재 조성되어 있는 남북협력기금의 지원을 확대하고, 민간차원의 통일기금을 조성하여 이를 이용하는 방법이 고려될 수 있을 것이다.<sup>327)</sup>

### 3. 통일교육 차원

통일교육은 민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식을 바탕으로, 민족의 화해와 화합을 통한 통일지향적 가치관과 실천의지의 함양을 목적으로 하는 제반 교육활동을 의미한다. 통일교육은 남북간의 소모적인 경쟁을 지양하고 평화와 화해·협력을 통한 상호이익을 극대화시킴으로써 21세기에 한민족이 번영할 수 있는 기틀을 마련하는데 주안점을 두어야 한다.

김대중 정부에 들어와 통일교육은 「통일교육지원법」 및 「통일교육지원법시행령」 등에 의해 법적 근거가 마련되었다. 이와 같이 통일교육 관련 법적 장치가 마련됨에 따라 학계 및 교육현장에서 세미나, 워크숍 등의 형태를 통해 통일교육 방향과 내용에 대한 관심이 고조되고 있다.

보다 바람직한 통일교육을 개발하기 위해서 독일의 정치교육을 참조할 필요가 있다. 독일의 정치교육은 정치적인 사안에 대해 스스로 판단을 내리고 정치 참여의 능력과 자질을 육성하기 위해 실시되었다. 정치교육은 민주주의 체제에 대한 확고한 인식을 바탕으로 정치과정에 참여할 수 있는 지식과 능력을 제고시키는 한편, 사회적 가치 및 제도를

327) 조한범, 「NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구」, (서울: 통일연구원, 1998), 46~47 참조.

이해·개선시킬 수 있는 능력 배양을 목적으로 삼았다. 독일의 정치교육에서 통일과 관련된 주요 내용은 독일문제 교육에서 찾을 수 있다.

독일문제 교육지침은 기본적으로 이데올로기의 대립에 의해서 인간의 존엄성과 내면생활이 희생되어서는 안된다는 인식 하에서 출발하고 있다. 아울러 독일문제 교육지침의 기본방향은 통일을 위한 외부적 환경을 조성하고, 유럽의 평화가 유지되는 외적 조건하에서 양독간의 관계를 정상화시키는 한편, 독일민족으로 하여금 체제비교를 통해 통일독일의 정치경제체제를 자유의사에 따라 선택하게 하는데 있었다.<sup>328)</sup> 이러한 독일의 정치교육의 방향과 통일관련 정치교육의 주요내용은 우리의 통일교육의 추진과정에서 많은 점을 시사하고 있다.

### 가. 기본방향

국민의 건전한 통일관 형성을 위한 통일교육을 시행하기 위해서는 다음과 같은 방향을 지향해야 할 것이다.

첫째, 균형성의 추구이다. 기존의 사회교육기관의 통일 관련 교육의 실태에서 나타나 바와 같이 체계통합 측면에의 중점, 정치적 내지 제도적 측면에 치우침으로서 나타나는 교육의 추상적 측면 일변도에서 벗어나야 한다. 그럼으로써 체계통합과 사회통합의 조화, 추상성과 현실성의 조화, 정치적 영역에 대한 교육과 비정치적 영역에 대한 교육의 조화를 추구하는 것이다.

둘째, 적합성의 추구이다. 이를 위해 정부시책 과목에 따라 획일적으로 과목을 설치하거나 내용을 구성하는 기존의 형태에서 벗어나야 한다. 따라서 사회교육기관의 특성과 교육과정에 있어 시간배당 문제, 그리고 교육 공간 확보의 문제 등을 고려하여 이에 적절한 통일교육 내용이나 방법을 설정해야 한다.

셋째, 다양성의 추구이다. 기존의 특화되지 못한 프로그램에서 벗어

328) 황병덕, 『통일교육 개선방안 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 22~23

나 수강자들의 흥미나 재미 또는 호기심을 유발할 수 있는 프로그램을 개발하는 것이 바람직하다. 여기에 직업별, 세대별 및 성별의 차이를 고려함으로써 다양한 대상에 따라 다양한 프로그램을 적용할 수 있는 방향을 추구하는 것이다. 이를 위해 각 사회교육기관의 특성에 맞게 적용시킬 수 있는 프로그램을 공모, 선정하여 بانک화하는 것이 바람직하며, 우수 프로그램을 지원 및 보급하는 것이 바람직하다.

넷째, 전문성의 추구이다. 통일교육은 주로 수강자가 성인이기 때문에 공무원이나 교사 등 직장인인 경우가 많다. 따라서 연수기관의 연구과정에서 연수종별 전문성을 고려해야 하며, 이에 따라 원론적 측면과 각론적 측면에 대한 적절한 구성이 필요하다. 또한 이러한 전문성에 상응하는 교육목표 및 내용을 구성하여 교육할 경우, 일종의 인센티브로 제공될 수 있는 여러 가지 유인요소를 기관의 특성에 맞게 고려하는 것이 필요하다.

다섯째, 객관적 접근과 열린 교육방법을 지향해야 한다. 설정된 목표하에 이를 효율적으로 달성할 수 있도록 구성하고, 이론적인 면에서나 사실적인 면에서 정확성을 기해야 한다. 또한 주입식 학습이나 완성된 지식의 전달이 아니라 국민 각자가 자율적 사고에 의한 의사형성을 주목적으로 하는 민주적인 열린 교육 방법을 지향해야 한다.

일곱째, 통일 관련 교육은 다양성을 추구하지만, 국민적 합의에 기초를 둔 기본 방향 내지 목표는 어느 정도 통일성을 지니고 있어야 한다. 물론 이러한 기본방향 내지 목표는 수강자들이 성인이라는 점, 정규적 교육과정에 기초한 것이 아니라는 점 등에서 학교통일교육과는 어느 정도 차별성을 지녀야 한다.

## 나. 실천과제

교육의 구체적인 내용이라는 차원에서 생각한다면 통일교육은 크게 두 가지 분야로 나누어질 수 있다. 그 하나는 통일의식을 고취시켜 통일을 촉진하도록 하는 것이고, 나머지 하나는 통일을 준비하는 것이

된다.<sup>329)</sup>

통일을 촉진하는 교육은 국민들로 하여금 통일과정에 적극적으로 참여하도록 하는 것을 목표로 하여야 한다. 어떠한 경우의 통일이 이루어진다고 하더라도 통일과정을 주도하는 것은 정부가 될 수밖에 없다. 이것은 정부가 중심이 되어 통일과 관련된 협상을 진행하고 통일이후의 각종 제도를 결정하고 이를 운영하는 것이 불가피하다는 것을 의미한다. 그러나 이와 같이 정부가 통일의 핵심주체가 된다고 하더라도 정부가 국민들의 의사나 의지와 독립적인 정책을 입안하고 이를 수행할 수는 없는 것이다. 즉 정부가 통일을 주도한다는 것은 국민들의 의사를 결집하고 국민들을 대신하여 통일과정을 주도한다고 볼 수 있다. 만일 국민들이 통일에 대해서 소극적이거나 정부의 통일정책에 반하는 의사를 표출한다면 정부가 통일을 적극적으로 추진할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 통일의 실질적인 주역일 될 현재의 젊은 세대들 중에 통일이 필요하다고 생각하는 숫자가 감소하고 있으며, 독일 등 통일을 이룩한 국가의 각종 통일후유증을 목격한 국민들의 통일에 대한 의지가 희박해지는 경향이 없지 않다. 따라서 국민들이 통일의 의미를 알도록 하고 통일의 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하는 것은 중요한 작업이다.

통일을 촉진하는 통일교육은 국민들이 통일의 의미와 필요성을 올바르게 인식하도록 하는 것을 교육의 목표로 삼아야 한다. 이와 같은 목표하에서 다음의 내용들이 포함되어 질 수 있을 것이다.

첫째, 분단과정과 분단체제의 문제점: 분단과정을 소개하고 분단체계가 민족발전에 미친 부정적인 요소를 규명한다. 또한 과도한 분단비용과 분단으로 인한 남북한 사회의 왜곡된 발전 실태를 비판적으로 고찰한다. 이러한 과정을 통하여 분단극복이 민족사적인 과제인 동시에 개인과 사회의 행복한 삶을 위해서도 필요한 작업임을 인식시키도록 한다.

둘째, 민족의식의 함양: 한국민족의 생성과 발전과정 그리고 남북한

329) 민족통일연구원·한국교육개발원, 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』 (서울, 1997), p. 93.

을 포함한 세계 각국의 한민족의 현황 및 민족의 미래 등을 교육함으로써 민족적 일체성을 강조한다.

셋째, 평화·안보의식의 양양: 통일과정에서 발생 가능한 전쟁을 예방하고 이념적 혼란을 방지하기 위하여 안보의식을 확보하도록 한다. 평화의 의미를 한반도의 역사적 경험과 세계사적인 차원에서 강조하고, 통일이 평화정착과 불가분의 관계에 있음을 밝힌다.

넷째, 통일의 필요성: 민족사적인 차원에서 통일이 갖는 당위성을 밝히고 동시에 실질적인 차원에서 통일이 가져다 줄 혜택을 구체적으로 알린다.

다섯째, 통일정책의 적실성: 남북한이 그 동안 추진하여왔던 통일정책의 변화를 설명하고, 한국의 공식적인 통일정책의 내용, 통일정책이 지향하는 목표, 통일정책의 적실성을 홍보하여 통일정책 추진의 구동력을 확보한다.

통일을 대비하는 차원의 교육은 통일과정과 통일이후 국민들이 변화하는 상황에 올바르게 대처할 수 있는 능력을 고양하는 동시에, 통일의 후유증을 감소시킬 수 있는 체제로 한국사회를 변화시키는데 교육 목표를 두어야 한다. 통일을 대비하는 통일교육은 다음의 방향으로 교육이 추진될 필요가 있다.

첫째, 북한의 실상: 북한체제의 정치경제 사회적 특성과 북한체제의 변화과정에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 국민들의 북한에 대한 이해를 제고시키고, 통일이후 북한 사람들을 포용할 수 있는 토대를 마련한다.

둘째, 남북한 주민의 이질화 실태: 분단이후 이질화된 남북한 사회문화적 실태를 있는 교육하여 남북한 교류과정이나 통일이후 남북한 주민들의 접촉과정에서 상호 오해를 피할 수 있도록 한다.

셋째, 통일이후 상황: 통일이후의 예상되는 사회갈등을 구체적으로 소개한다. 제도통합 과정에서 파생하는 구조적인 차원의 문제뿐만 아니라 남북한 주민들이 일상적인 생활에서 경험할 수 있는 문제들까지 전망한다.

넷째, 공동체 형성 방안: 이질적인 체제에서 살아온 사람들이 더불어 사는 방법을 교육한다. 다른 문화를 이해하고, 가치관이 다른 사람들과 공존하는 방법, 소외감을 겪을 가능성이 높은 북한 주민들을 포용하는 방식을 습득하도록 한다.

다섯째, 통일 경험국의 사례: 독일·예멘·베트남 등 통일을 이룩한 국가들이 겪었던 제반 사회갈등을 검토하고 각 나라들이 사회문화적 통합을 위하여 추진하였던 각종 정책 사례들의 장단점을 알아봄으로써 우리의 경우 어떤 정책을 채택하여야 하고 일반 국민들은 어떤 태도를 견지하여야 하는가를 교육한다.

#### 4. 국민적 합의기반 조성

##### 가. 국민여론의 수렴

과거 정부는 대북정책을 수립함에 있어서 여론을 수렴하기 보다는 대통령을 중심으로 한 일부 핵심 정책 결정자들이 정책을 일방적으로 결정·수행하였다. 따라서 사후 정책을 둘러싼 불필요한 논쟁이 야기되는 경우가 적지 않았다. 이러한 폐단을 고치기 위해서는 대북문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에 반영하며, 북한의 제안이나 동향에 대한 대응책 수립에 있어서도 불가피한 경우가 아닌 한, 신속성보다는 여론을 충분히 반영할 수 있는 단계적 절차를 거칠 때 가능하다.

여론 수렴을 통해 국민적 합의기반을 조성함에 있어서도 민주적 협상의 자세가 필요하다. 불가피한 경우 외에는 관련 정보를 공개하고, 대북정책 결정과정에 대한 참여의 폭을 넓히는 한편, ‘주고받는(give-and-take)’ 타협의 원칙을 적용해야 한다. 즉, 정부 정책 기조에 비판적인 여론에 대해서 무조건 잘못된 것으로 몰아 부치고 정부정책

에 대한 일방적 협조를 요청하거나 반대로 여론에 떠밀려서는 안되며, 반대의 목소리에도 귀를 기울여 합리적인 대안은 받아들이고 대신 정부가 꼭 필요하다고 생각하는 부분에 대해서는 국민들을 설득하는 자세를 견지해야 한다.

한편 대북정책에 대한 국민적 신뢰를 확보하고 올바른 여론을 형성하기 위해서는 정책수립 및 추진과정이 투명해야 하며, 제도화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 첫째, 대북정책을 정치적 목적으로 이용하지 않으며 비공식 조직을 통한 대북접촉을 가능한 한 배제해야 한다.

둘째, 대북정책 결정이 극소수 인사에 의해 독점되어서는 안된다. 물론 보안을 유지할 위해 불가피한 부분이 있겠으나, 가능한 한 정상적인 절차와 유관기관간의 협의를 통해서 정책이 수행되어야 한다. 이와 관련 통일부가 대북접촉뿐 아니라 국내적으로는 대북문제와 관련한 여론취합, 정보수집, 각 부처의 대북 교류사업 등을 총괄함으로써 대북정책수립 및 집행의 명실상부한 담당부처가 될 수 있어야 한다. 아울러 국가안보회의의 활성화를 통해 부처간 협의와 조절을 원활히 해야한다.

셋째, 대북 정책에 대해 국민적 지지를 획득하기 위해서는 정당과 국회를 정책결정 참여시켜야 한다.

## 나. 효율적 홍보

대북정책에 대해 국민의 이해를 얻고, 국민들을 설득하기 위해서는 효율적이고 다양한 홍보방법을 개발해야 한다. 이를 위해서는 정책의 당위성에 대해 일방적인 홍보가 아닌 국민과의 동질화를 통해 국민이 공감하도록 해야 한다. 즉, 정책을 일방적으로 주입시키려 하지 말고 정책홍보를 위해 구성된 사실들에 대해 홍보대상이 흥미를 느끼고 자발적으로 참여하게끔 하는 메시지 구성과 전달방법이 필요하다. 아울러 홍보대상의 참여도를 제고시켜야 한다. 특히 젊은세대들을 위해서 그들이 잘 접촉하는 매체에 주목해야 하며 인터넷, PC통신 등을 통해 대북정책에 친근감을 느끼도록 할 필요가 있다.<sup>330)</sup>

홍보 내용에 있어서 대북포용정책에 대하여 보수층 여론은 이것이 유화정책이며, 따라서 우리의 안보를 위태롭게 할 수 있다는 비판이 지속되고 있는 바, 정부는 대북포용정책을 홍보함에 있어서 특히 안보와의 상관성에 중점을 둘 필요가 있다.

첫째, 포용정책은 국가안보와 서로 대립되거나 분리되는 것이 아니라, 상호보완적인 정책이라는 점을 강조해야 한다. 포용정책은 강력한 안보 태세를 유지하면서 대화와 협상을 통해 평화를 정착시키고 북한의 개방을 유도하는 「이중접근전략」이다. 즉, 대북 억제력 없이 대화만 추구할 경우 안보가 취약해지는 반면, 대화 없이 대북 억제력만 강조할 경우 긴장고조의 악순환이 되풀이 될 수 있다는 점에 유의, 과거 ‘안보과잉 대화빈곤’의 대북정책에서 벗어나 안보와 대화를 균형있게 추구하는 것이다.

둘째, 포용정책은 국민의 안보를 불모로 당근만을 제공하여 북한을 이롭게 하는 「유화정책」(appeasement policy)이 아닌, 힘에 기반한 「유연정책」(flexible policy)이라는 점을 강조해야 한다. 유화정책은 상대방의 무력사용 위협 등 강경한 대외정책에 대하여 자국의 중요 이익을 상응하는 대가 없이 양보하는 것으로서 매우 온건하고 소극적인 약자의 정책이며, 일종의 후퇴정책이라고 할 수 있다.<sup>330)</sup> 이에 반해 햇볕정책은 힘을 바탕으로 하여 북한의 군사위협에는 철저히 대비하는 한편, 장기적으로는 「평화의 햇볕」을 통해 한반도의 긴장을 완화시키는 적극적이며 유연한 강자의 정책이라고 할 수 있다.

셋째, 강경 일변도의 대북봉쇄정책은 남북관계를 경색시키고, 이는 더욱 강경한 북한의 대응을 조장하는 「안보딜레마」를 유발시킴으로써 「긴장고조의 악순환」에 빠지게 될 수 있다는 점을 강조한다. 즉, 북한

330) 김진근, “인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적 홍보방안,” '97 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집, 통일교육·홍보(V), 1997.

331) 유화정책의 대표적 사례로는 1938년 독일의 히틀러가 무력 위협과 함께 체코 슬로바키아의 즈데텐 지방의 할양을 요구했을 때 영국의 챔벌린 수상이 무력 충돌을 회피하고 현상유지를 위해 이 요구를 들어주었으나 결국 히틀러의 팽창야욕을 막아내지 못하고 말았는 바, 이처럼 소극적이고 무기력한 대응책에 불과한 ‘유화정책’은 일반적으로 “불명예스러우며 치욕적인 정책”으로 평가됨.

의 군사도발에 대해 군사적 대응만을 강조할 경우 단기적으로는 효과적일 수 있어도, 장기적으로는 반드시 국가이익과 국가안전을 보장하는 것은 아니라는 것이다. 예를 들어 역대 정권에서 강경책의 사용에도 불구하고 북한의 도발이 계속되었다는 점은 강경 대응책의 한계를 보여주는 것이다. 따라서 북한의 군사도발에 대해서는 현장논리에 따라 단호하게 대처하되, 햇볕정책의 기조는 흔들림 없이 유지함으로써 긴장완화 및 신뢰회복의 분위기를 조성할 경우 북한의 무력도발을 근본적으로 방지할 수 있다.

넷째, 포용정책은 탈냉전 시대의 안보환경에 적합한 정책이다. 탈냉전과 함께 안보는 과거의 군사 중심의 개념에서 경제, 정치, 사회, 환경 등의 문제를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다. 한반도에서는 북한위협이 지속으로 인하여 아직도 군사 차원의 안보가 가장 중요하지만, 점차 경제, 정치 차원의 안보문제가 부각되고 있는 것도 사실이라고 할 수 있다. 굳건한 군사적 방어태세와 함께 상호 교류·협력의 중요성을 강조하고 있는 햇볕정책은 탈냉전 이후 변화하는 안보환경에 부합하는 정책이며, 한반도에서 냉전의 잔재를 제거해 줄 수 있다.

다섯째, 과거 역대정권은 종종 대북문제를 국내정치에 이용하기 위하여 충격을 완화시켜 국민에게 전달하기는커녕 증폭시키는 경우가 비일비재하였을 뿐만 아니라, 오히려 정부가 한반도 불안정성을 더욱 부추기며 국민들의 「안보 불안감」을 자극한 경우가 많았다. 포용정책은 「안보 불안감」을 조성하며 대북강경책을 고수하는 「네거티브 전략」에서 벗어나, 국민들에게 「안보 자신감」을 심어줌으로써 안보태세를 강화하고 이에 기반하여 대북정책을 수행하는 「포지티브 전략」이라는 점을 강조한다.

#### 다. 북한정보 개방

국민적 합의 창출에 있어 무엇보다 중요한 것은 국민 각자가 민족의 성원으로서의 폭넓은 인식과 역사적 안목을 가지고 대북문제에 대해

균형있는 관점을 갖는 것이다. 이를 위해서는 북한과 관련된 문제들에 대한 지식과 정보를 국민에게 개방하여 국민의 대북인식이 객관적이고 합리적일 수 있도록 하는 것이 필요하다. 북한에 대한 관심이 큰 반면 정보가 부족해 북한의 실상을 제대로 모른다면 이러한 관심도와 지식간의 심한 불균형이 대북정책에 대한 오해와 무용한 논쟁을 야기할 수 있다. 지금도 북한관련 정보는 그 특수성을 이유로 접근에 여러 가지 현실적 제약이 있는데, 그 제약의 완화가 대북정책에 대한 국민적 논의의 개방과 활성화를 보장해 줄 수 있다.

물론 아직도 북한과 대치중인 현실을 고려하여 보안사항이 필요한 경우도 있겠지만 국민들의 실생활과 관련된 부분의 지나친 비밀주의는 이제 시대의 변화양상에 따라 완화되어야 한다. 특히 정보통신분야의 발달로 인터넷 등에 과거 금기시되던 북한관련 정보가 쏟아져 나오는 실정에서 정부의 정보 과보호와 비공개는 무의미하다.

#### 라. 언론의 협조 유도

여론을 설득하고 때로는 선도하기 위해서는 언론의 협조가 필요하다. 대북문제에 관한 한 언론의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 시간이 오래 흘렀지만 우리 사회 내부가 남북문제에 적절하게 대응할 수 있을만큼 정비되지도 않았고 성숙되지도 않았기 때문에 더더욱 그렇다.

지금까지 언론은 대북문제에 대한 국민적 관심을 환기시켰고, 북한이나 통일문제에 대한 새로운 정보를 제공하는 기능을 해 왔으며, 정부의 대북정책을 홍보하는 데 크게 기여하였다고 할 수 있다.<sup>332)</sup> 그러나 우리 언론의 통일보도·북한보도가 그동안 부정적이고 편파적인 시각을 드러내 왔다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 언론이 이런 보도태도를 갖게된 것은 북한사회가 폐쇄적이기 때문이기도 하지만 남북간 상호불

332) 이우영, 『통일과정에서 매스미디어의 역할』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 67~69.

신 속에서 언론이 역대정권의 대북·통일정책에 이용된 측면도 있고 언론 자체의 속성 탓이기도 하다.

남북한관계가 대전환기에 놓여있는 요즈음 언론보도도 큰 변화가 있어야 한다. 언론보도의 기초라고 할 수 있는 취재원의 다변화, 언론사의 책임있는 보도를 보장해 주는 언론사 스스로의 노력과 제도적 장치, 북한관련 보도의 특수성에 비추어 정부와의 긴밀한 협조가 필요하다.

언론은 대북정책에 대한 각종 사회집단의 의견을 결집하는 매개기능을 수행하여야 한다. 분단과 오랜 군사정권의 지속으로 우리 사회의 이념적 갈등은 여전히 첨예하다. 그럼에도 불구하고 서로 다른 이념적 지향성을 가진 사회집단들이 열린 마당에서 공개적으로 의사를 교환하고 이를 통하여 대북현안에 대한 보다 나은 해결방안을 모색해야 하는데, 이를 주도할 수 있는 것은 언론이다.

한편 정부는 언론이 대북문제에 적극적으로 참여할 수 있는 조건을 만들어 주어야 한다. 정부정책 홍보의 효율성 제고를 위해서도 대북문제에 대한 언론의 독자적 영역을 마련해 주어야 한다. 이를 위해서는 일차적으로 언론을 제약하는 각종 법률과 지침을 과감히 철폐하는 것도 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 북한과 관련된 영상의 방영은 정부의 허가 없이는 불가능한데, 이런 정부의 간섭과 통제는 언론의 이념적 확일성으로 이어진다. 정부의 통제로 다양한 의견이 수렴될 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄될 수 있으며 결과적으로 언론에 대한 국민들의 불신이 고조될 수 있는 소지가 된다. 이와 같은 상황에서는 언론이 정부의 정책을 충실히 홍보한다고 하더라도 그 효과는 회의적일 수밖에 없다.

아울러 정부는 적극적으로 언론에 정보를 제공해야 한다. 언론이 단순히 정부와 정책에 대한 감시자 혹은 비판자가 아니라 대북문제에서 중요한 협력자가 될 수 있다는 점을 명확히 인식할 필요가 있다.<sup>333)</sup> 따라서 언론기관의 담당부서에 정기적으로 정보를 제공하고, 북한과 통일문제 전문 언론인의 양성을 장려하기 위한 전문 교육과 연수를 지원하

333) 이우영, 앞의 책, pp. 79~81.

며, 언론사 통일연구소의 북한관련 자료 축적 협조 및 조사, 연구를 지원하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

고도 다카오. 『군부인맥』. 서울: 지양사, 1987.

공보처. 『자료 제6공화국』. 서울: 공보처, 1992.

강운빈, 『위대한 주체사상 총서 6: 인간개조리론』. 평양: 사회과학출판사, 1985.

국토통일원. 『남북대화 추진을 위한 국론합의기반 조성에 관한 연구』. 서울: 국토통일원, 1980.

\_\_\_\_\_. 『통일논의의 국민적 합의에 관한 연구』. 서울: 국토통일원, 1988.

\_\_\_\_\_. 『통일정책에 대한 국민적 합의기반 확충 방안』. 서울: 국토통일원, 1975.

국회사무처. 『제204회 국회 통일외교통상위원회 회의록 제1호』 (1999.6.17).

권만학, 『분단과 통일의 변증법』. 도서출판 양지, 2000.

길정우 외. 『북한핵문제와 남북관계』. 서울: 민족통일연구원, 1994.

김광식, 한국 NGO; 시민사회단체, 21세기의 희망인가?, 서울:동명사, 1999.

김국신, 『남북연합 형성 및 운영방안연구』. 민족통일연구원, 1994.

- 김대중, 『공화국연합제』. 학민사, 1991.
- 김도태, 통일과정에서의 정당역할 연구. 민족통일연구원, 1996.
- 김병로, 『김일성저작 해제』. 민족통일연구원, 1993.
- 김삼용 편저. 『통일론 수난사』. 서울: 한겨레신문사, 1995.
- 김영명. 『한국현대정치사』. 서울: 을유문화사, 1992.
- 김일성, 『김일성저작집』(평양: 조선로동당출판사) 총 44권의 발행년도:  
1979~1996, 수록시기: 1930.6.30~1994.7.
- 김용호. 『외교안보정책과 언론 그리고 의회』. 서울: 오름, 1999.
- 김채형, 『OECD 회원국의 NGO활동』. 서울:한국국제협력단, 1992.
- 김학준. 『한국민족주의의 통일논리』. 서울: 집문당, 1983.
- 김학준. 『한국문제와 국제정치 1』. 서울: 박영사, 1990.
- 김학준. 『북한 50년사』. 서울: 두산동아, 1996.
- 노중선. 『남북한 통일정책과 통일운동 50년』. 서울: 사계절, 1996.
- 노중선. 『4.19와 통일논의』. 서울: 사계절, 1989.
- 리승복 편, 『변증법적 유물론 1』. 평양: 고등교육도서출판사, 1978.
- 문창극. 『한미갈등의 해부』. 서울: 나남, 1994.

미국방성, 『미국의 동아시아·태평양지역 안보전략/The United States Security Strategy for the East Pacific Region 1998. 10』

미국백악관, 『새로운 세기를 위한 국가안보전략/A National Security Strategy for A New Century 1998. 10』(『국가전략』제5권1호, 세종연구소, 1999년)

민족통일연구원·한국교육개발원, 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』. 서울: 민족통일연구원·한국교육개발원, 1997.

민주평화통일자문회의사무처, 『민족통합을 위한 새로운 패러다임』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2000.

박건영, 『한반도의 국제정치 - 평화와 통일을 위한 새로운 접근』. 도서출판 오름, 2000.

박순성·최진욱, 『통일논의의 변천과정 1945-1993』. 서울: 민족통일연구원, 1993.

박원순, 『국가보안법 연구 1』. 서울: 역사비평사, 1992..

박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』. 서울: 나남출판, 1997.

박종철외, 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1992.

박형중 외, 『신동방정책과 대북포용정책』. 두리, 2000.

사회과학원철학연구소, 『철학사전』(평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 430~31.

- 서재진 외. 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 小此木政夫. 『포스트 冷戰의 朝鮮半島』. 東京: 日本國際問題研究所, 1994.
- 신기철·신용철 편저. 『새우리말 큰사전』. 서울: 삼성출판사, 1992.
- 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』. 아태평화재단, 1995.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 서울: 박영사, 1997.
- 오기평. 『한국외교론』. 서울: 오름, 1994.
- 오퍼도퍼. 『두개의 코리아』. 서울: 중앙일보사, 1998.
- 이삼성. 『미국의 대한정책과 한국민족주의』. 서울: 한길사, 1993.
- 이상우. 『새 국제질서와 통일환경』. 서울: 나남 출판, 1995.
- 이우영. 『통일과정에서 매스미디어의 역할』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 이원섭, 『새로운 모색. 남북관계의 이상과 현실』. 한겨레 신문사, 1997.
- 돈 오버도퍼, 『두개의 코리아』. 중앙일보, 1998.
- 임동원. 『국민의 정부 대북정책 방향』(1999.2).
- 임동원. 『평화와 화해 협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』. 서울: 통일부, 1999.
- 외무부. 『한국외교 30년: 1948-1978』. 서울: 신홍인쇄, 1979.

- 전득주 외. 『독일연방공화국』. 서울: 서울: 대왕사, 1995.
- 전복희. 『현행 통일교육의 문제점과 개선방안』. 서울: 아태평화재단, 2000.
- 전통총연, 제진수 (역), NPO(Non-Profit Organization). 서울; 삼인, 1999.
- 정대철. 『북한의 통일전략 연구』. 서울: 백산서당, 1986.
- 정상모. 『새로운 세기를 위하여』. 서울: 한겨레신문사, 1997.
- 조 민. 『통일과정에서 민간단체의 역할』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 조성박. 『주체사상』. 평양출판사, 1999.
- 조한범. 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 제성호. 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 차명제 외. 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』. 서울: 서울: 세계문화사, 1999.
- 최수영 외. 『북한의 경제개혁과 남북경협』. 민족통일연구원, 1995.
- 최수영 외. 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_. 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 1999.

- 최장집. 『한국민주주의의 조건과 전망』. 서울: 나남, 1996.
- 최진욱 외. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 통일교육원. 『통일문제이해』. 서울: 통일교육원, 1996.
- 통일교육원. 『통일문제이해 -통일환경과 남북관계 1999』. 서울: 통일교육원, 1998.
- 통일부. 『통일백서 1997』. 서울: 통일부, 1997.
- 통일부. 『남북대화연표 연표 1998』. 서울: 통일부, 1998.
- 통일부. 『대북정책 어떻게 추진되고 있나』. 서울: 통일부 통일교육원, 1998.
- 통일부. 『국민의 정부 통일교육 기본방향』. 서울: 1998.
- 통일부. 『햇볕정책의 의미와 방향』. 서울: 1999.7.
- 통일원. 『통일교육 기본방향』. 서울: 서울: 통일부, 1994.
- 통일부. 『국민의 정부 대북정책』. 서울: 통일부, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『국민의 정부 통일교육 기본방향』. 서울: 통일부, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『대북정책 어떻게 추진되고 있나』. 서울: 통일부, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2000.

평화통일정책자문회의. 『평화통일민족운동사 제2집』. 서울: 평화통일자문회의사무처, 1986.

한만길 외. 『통일교육 실태 조사와 활성화 방안 연구』. 서울: 한국교육개발원, 1999.

한승주. 『제2공화국과 한국의 민주주의』. 서울: 종로서적, 1983.

한 용 외. 『80년대 한국사회와 학생운동』. 서울: 청년사, 1989.

허문영. 『미국의 대미국정책 변화 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.

황병덕. 『통일교육 개선방안 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1997

『통일환경과 남북한 관계: 1998-1999』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

『요록 제5공화국』. 서울: 경향신문사, 1987.

『한국시사자료·연표 . 서울: 상)』. 서울: 한국언론인클럽 출판부, 1992.

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

Korte, Karl-Rudolf, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1998.

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

Sigal, Leon, *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

## 2. 논문

강명구, “권력지향, 상업성 뒤섞인 불량뉴스”, 신문과 방송 (1999 10월 호, 제346호)

김광식, “지분단인식의 형성과 변모,” 이수인 엮음, 『한국현대정치사 1』. 실천문학사, 1989.

김광식. “분단인식의 형성과 변모,” 이수인 엮음, 『한국현대정치사 1』. 서울: 실천문학사, 1989.

김기정. “한국의 대북정책과 관료정치,” 『국가전략』 제4권 1호 (1998년 봄 여름).

김성철. “노태우 정부의 외교정책: 북방정책의 환경, 제도, 정책효과의 역동성,” 『해방이후 각 정권별 외교 II』 국제정치학회 주최 세미나 논문집 (1999년 7월 9일).

김영식. “제5공화국의 대외정책,” 한국정치외교사학회편, 『한국외교사 II』. 서울: 집문당, 1995.

김은주, “남북정상회담 이후 남북관계에 대한 언론보도태도 변화” (민주언론운동시민연합, 한국언론 주최세미나, 2000.8.11)

김일영. “이승만 정부에서 외교정책과 국내정치의 연계성: 북진·반일정책과 국가형성, 경제부흥 그리고 정권유지 사이의 상관관계를 중심으로,” 『해방 이후 각 정권별 외교 I』, 국제정치학회주최 세미나 논문집(1999.7.9).

- 김재한. “한국 국가전략의 개념적 구도.” 『국가전략』 제5권 1호 (1999).
- 김정일, “주체철학의 이해에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”(문건발표일: 1974.4.2, 문건발표 확인일: 1984.4.2).
- 김정일, 《주체사상에 대하여》(1982.3.31)
- 김정일, “조국통일 3대 원칙을 관철하기 위하여 견결히 투쟁하자 1972년 7월 14일,” 『김정일선집』2, 평양: 조선로동당출판사, 1993.
- 김진근, “인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적 홍보방안,” ‘97 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집, 통일교육·홍보(V), 1997.
- 김학준. “남북한에 있어서 통일논의의 전개,” 송건호, 강만길 편, 『한국 민족주의론 I』. 서울: 창작과 비평사, 1993.
- 김 현. “독립부서는 비효율, 조직유동성 강화”, 신문과방송(2000년 9월호, 제357호).
- 김현우. “88년 상반기 조국통일운동의 평가,” 함운경 외, 『현단계 통일운동론 I』. 서울: 도서출판 친구, 1988.
- 노중선. “분단시대에 있어서의 통일논의의 전개,” 송건호 외, 『변혁과 통일의 논리』. 사계절, 1987.
- 래리 닉시. “미국의 대한반도 정책, 정종욱, 이홍영 공편, 『신국제질서와 한국의 선택』. 서울: 인간사랑, 1993.
- 박건영. “대북정책의 새로운 접근,” 『국제정치논총』, 38집 2호 (1998).
- 박용규. “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안,” 한국언론재단·한국구체정치학회 공동주최 학술대회 발표 논문집, 『언론의 새

- 로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색」(1999.8.27).
- 박형중. “북한경제체제의 개혁과 변화,” 『통일연구논총』제7집 2권 (1998).
- 백운선. “민주당과 자유당의 정치이념 논쟁,” 진덕규 외, 『1950년대의 인식』. 서울: 한길사, 1979.
- 서영훈. “축사,” 민족화해범국민협의회, 『민화협 1년』. 서울: 민족화해범 국민협의회, 1999.
- 서의동, “친북으로몰리카 저의 분석 곁들여” (신문과방송, 2000년 9월호, 제357호)
- 서중석. “이승만대통령과 한국 민족주의,” 송건호, 강만길 편, 『한국민족 주의론 II』. 서울: 창작과 비평사, 1989.
- 서중석. “이승만과 북진통일,” 『역사비평』. (1995년 여름).
- 서중석. ”장준하와 박정희의 비교연구,“ 사단법인 장준하기념사업회 주 최 장준하선생 정신 계승 심포지엄 논문집, 『분단민족의 좌표와 평화통일의 길』, 1999년 12월 8일.
- 성유보. “4월혁명과 통일논리,” 송건호, 강만길 편, 『한국민족주의론 II』. 서울: 창작과 비평사, 1989.
- 송건호. “한국정당의 통일정책,” 양호민 외, 『민족통일론의 전개』. 서울: 형성사, 1986.
- 신명순. “4.19 이후의 민주화운동과 체제논쟁,” 강광식 외, 『현대 한국체 제논쟁사 연구』. 서울: 한국정신문화원, 1992.

신병식. “분단국가수립과 이승만 노선,” 이수인 엮음, 『한국현대정치사 1: 미군점령시대의 정치사』. 서울: 실천문학사, 1989

유세희. “유일사상체제와 유신체제의 대립,” 이삼성 외, 『평화통일을 위한 남북대결』. 서울: 소화, 1996.

이기봉. “미국의 대 북한 정책의 변화와 남한 통일 외교의 과제,” 『정치학회보』 30집 3호 (1996년 가을)

이계홍. “특종제일주의부터 버리자” (신문과방송, 2000년 6월호, 제354호)

이상국, “통일에 악영향 준다면 특종도 달갑지 않다”, 신문과방송, 2000. 9월호, 제357호,

이신행. “87년의 정치변동에 나타난 학생운동의 성격,” 한국정치학회 편, 『한국정치의 민주화』. 서울: 법문사, 1989.

이철기. “주한미군을 평화유지군으로” <http://www.peacekorea.org/usfk/usfk02.html>,

이향동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응: 1997-1999, 로동신문 논평을 중심으로,” 『한국정치학회보』 제34집 1호

이호재. “남북관계의 언론을 비판한다”, 이호재, 『통일한국과 동북아 5개국 체제』. 서울: 화평사, 1997.

이효성. “과시, 선정, 채색보도 지양하길”(신문과방송, 2000년 6월호, 제354호).

이회창, “정상회담 이후 남북관계의 평가와 과제,” 연세대 행정대학원 고위정책과정에서 행한 강연(2000.9.5).

\_\_\_\_\_, “EU 상공회의소 오찬 연설문”(2000.10.13), 이회창 홈페이지 ([www.leehc.org](http://www.leehc.org)).

- \_\_\_\_\_, “남북정상회담 결과에 대한 한나라당의 기본입장,” 2000.6.9; 6.19 (www.leehc.com)
- \_\_\_\_\_, “213대 국회 정당대표 연설,” 2000.07.06(www.leehc.com).
- \_\_\_\_\_, “정상회담 이후 남북관계 평가와 과제,” 2000.9.5(www.leehc.com).
- 전복희. “통일교육의 새로운 방향 모색.” 아태평화재단 편. 『아태평화포럼』. 서울: 아태평화재단, 2000.
- 전성우, “통일독일의 사회통합,” 『남북한 사회통합: 비교사회론적 접근』. 서울: 민족통일연구원. 1997.
- 전효관, “통일관련 시민단체의 역할과 새로운 방향 모색,” 연세대학교 통일연구원 주최 학술회의 발표 논문, 1998. 6.
- 전홍택, “햇볕정책과 남북한 경제관계,” 『KDI 북한경제리뷰』1999년 11/12월.
- 정천구. “60년대 조국근대화운동과 체제논쟁,” 강광식 외, 『현대 한국체제논쟁사 연구』. 서울: 한국정신문화연구원, 1992.
- 조한범, “남북의 사회문화적 통합과정에서 시민단체의 역할,” 연세대학교 통일연구원 주최 학술회의 발표 논문, 1998. 6.
- 천관우, “민족통일을 위한 토론회—민족통일의 구상①,” 『씨올의 소리』 (1972년 8월호),
- 최원기, “남북접촉 막전막후 500일 드라마,” 『월간중앙』 2000년 5월호.
- 한만길. “통일의식의 변화와 통일교육의 과제.” 한국교육개발원 편. 『교육정책포럼 자료집』. 서울: 한국교육개발원, 2000.

한중기. “전두환 정부의 외교정책 목표와 전략: 국제체제, 분단체제, 국내체제의 연계성을 중심으로,” 『해방이후 각 정권별 외교 I』 한국국제정치학회 세미나 논문집 (1999.7.9).

한호석. “평양회담을 보는 새로운 시각,” 통일학연구소 홈페이지 (www.onekorea.org)

한호석, “다섯 단계 통일계획과 평양회담 이후 통일정세의 특징,” 통일학연구소 홈페이지(www.onekorea.org)

한호석, “반연방제론의 오류와 연방제 통일론의 재인식,” 통일학연구소 홈페이지(www.onekorea.org)

Bahr, Egon, “Diskussionsbeitrag im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing,” 15.7.1963, Wolfgang Benz, Günter Plum, Werner Röder, *Einheit der Nation: Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*. frommann-holzboog, 1978.

Czempiel, Ernst-Otto, “Entspannung und Abrüstung im Ost-West-Konflikt: Eine Strategie der Induktion,” Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982.

Etzioni, Amitai, “Das Kenney-Experiment,” Ekkehart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung*. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968.

Feger, Hubert, “Annäherung und Abgrenzung politisch-sozialer Systeme aus sozialpsychologischer Sicht,” Gerda Zellentin

- (Hrsg.), *Annaäherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa*. Boppard am Rhein: Harald Boldt Verlag, 1976.
- Gold, Volker / Roland Koch/ Christel Küpper/ Matthias R. Lobner, "Pädagogische und didaktische Überlegungen zur Überwindung von Bedrohungsvorstellungen in Erziehungsprozessen," Karl Kaiser (Hrsg.), *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der Internationalen Politik*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971.
- Jäger, Wolfgang, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierung der CDU/CSU-F.D.P. Koalition (Kohl/Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," Deutsche Bundestag (Hrsg.), *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' BdV, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, internationale Rahmenbedingungen*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995.
- Karl, Wolf-Dieter, "Entspannungspolitik - Der Weg von der Konfrontation zur begrenzten Kooperation in den Ost-West-Beziehungen," Klaus-Dieter Schwarz, *Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit*. Bad Honnef-Erpel: Osang Verlag, 1981.
- Nicklas, Hans, "Lebensgeschichte und "grossen Politik": die Rolle des subjektiven Faktors in der Entspannung," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hg.), *ibid.*
- Osgood, Charles E., "Wechselseitige Initiative," Ekkehart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung*. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968.

Potthoff, Heinrich, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-FDP-Koalition (Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989, in: Deutscher Bundestag(Hrsg.), op.cit..

Robert E. Putman, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42 (Summer 1988).

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

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

Senghaas, Dieter, "Zur Analyse von Drohpolitik in den internationalen Beziehungen," Karl Kaiser (Hrsg.), *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik*. Duesseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971.

### 3. 기타

『동아일보』, 2000.10.5

『신동아』

「문화일보」

「민주평통」, 2000.9.30.

「연합뉴스」

「조선일보」

「중앙일보」

「한겨레」

조선신보 한국어 홈페이지([www.korea~np.co.jp](http://www.korea~np.co.jp))

청와대 홈페이지 자료실([www.cwd.go.kr](http://www.cwd.go.kr))