

대북정책의 대국민 확산방안



Korea Institute for National Unification

대북정책의 대국민 확산방안

조한범, 고성준·고경민, 김도태·라미경, 김영호
김용호, 남성욱, 류길재, 윤덕룡, 이상현, 이우영, 정은미

Korea Institute for National Unification

대북정책의 대국민 확산방안

인 쇄 2009년 12월
발 행 2009년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 남북협력연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4·19길 275) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2524
(팩시밀리) 901-2572
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인
가 격 비매품

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

대북정책의 대국민 확산방안 / 조한범 외. -- 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. -- (KINU정책연구시리즈 ; 09-03)

ISBN 978-89-8479-538-9 93340 : 비매품

대북 정책[對北政策]

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2009004221



대북정책의 대국민 확산방안

- 본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

제 1 부 이명박 정부 대북정책과 확산체계

- I. 서론 3
/ 조한범(통일연구원)
- II. 이명박 정부의 대북정책 11
/ 남성욱(국가안보전략연구소)
- III. 이명박 정부 대북정책의 확산체계와 장애요인 47
/ 류길재(북한대학원대학교)
- IV. 대북정책 확산을 위한 새로운 담론체계:
‘글로벌 코리아’와 국제공조를 중심으로 83
/ 이상현(세종연구소)

제 2 부 분야별 대북정책 확산방안

- V. 남남갈등 극복을 통한 대북정책 합의기반 강화방안 127
/ 정은미(서울대학교)
- VI. 상생과 공영의 새로운 남북경협 패러다임:
국민적 공감대 형성을 중심으로 167
/ 윤덕룡(대외경제정책연구원)

VII. 대북정책의 시민사회 확산방안	213
/ 김도태(충북대학교)	
라미경(순천향대학교)	
VIII. 대북정책의 지역사회 확산체계 구축방안	263
/ 고성준(제주대학교)	
고경민(제주대학교)	
IX. 매스미디어를 통한 대북정책 확산방안	321
/ 이우영(북한대학원대학교)	
X. 대북정책 확산의 국제협력방안	371
/ 김영호(성신여자대학교)	
XI. 북한 리스크의 대국민 이해 확산을 위한 모델연구: 인덱스의 개발을 중심으로	419
/ 김용호(연세대학교)	
XII. 결론: 대북정책의 사회적 합의 도출	465
/ 조한범(통일연구원)	
최근 발간자료 안내	477

표 목 차

<표 II-1> 상생과 공영의 남북관계 발전 실행계획	14
<표 II-2> 이명박 정부의 외교안보전략과 과제(2008.10.7)	15
<표 II-3> 상생과 공영의 대북정책 비전	17
<표 II-4> 이산가족 교류 현황	27
<표 II-5> 국군포로·납북자 현황	28
<표 II-6> 대북지원 현황	29
<표 II-7> 『비핵·개방·3000』 구상의 단계별 이행방안	33
<표 II-8> 북한 핵문제와 국제사회의 대응	41
<표 III-1> 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 스펙트럼	72
<표 V-1> 지난 정부에서 체결한 남북 간 합의 계승에 대한 지역별 견해(2008~2009)	145
<표 V-2> 지난 정부에서 체결한 남북 간 합의 계승에 대한 정치성향별 견해(2008~2009)	145
<표 V-3> 정부의 대북정책 의사결정에 대한 국민적 공감대 추이(2007~2009)	152
<표 V-4> 정부의 대북정책 의사결정에 대한 국민적 공감대 지역별 추이(2007~2009)	153
<표 VI-1> 텃-포-텃(Tit-for-Tat) 게임	179

<표 VI-2> 이명박 정부의 실용주의 대북정책의 5대 중점 프로젝트	186
<표 VI-3> 『비핵·개방·3000』 구상의 추진단계	190
<표 VII-1> NGO의 역할	222
<표 VII-2> 정부와 NGO의 상호관계	225
<표 VII-3> 대북지원협력단체	230
<표 VII-4> 성향별 통일 관련 시민단체	236
<표 VII-5> 이산가족, 새터민지원분야 단체	246
<표 VIII-1> 전국 지역통일교육센터 현황	283
<표 VIII-2> 제주지역 통일교육센터의 사업 성과(2007~2008)	292
<표 IX-1> 신문매체의 북한·통일 관련 신문기사량	344
<표 IX-2> 공중파 방송매체의 북한·통일 관련 프로그램 연도별 현황	345
<표 IX-3> 2000년 이후 지상파 3사의 북한 관련 주요 특집 프로그램	346
<표 IX-4> 2003~2008년 KBS 북한 관련 주요 특집 프로그램 현황	347
<표 IX-5> 주요 민간 대북방송매체와 인터넷 신문	347

표 목 차

<표 XI-1> 2009년 이후 주요사건	423
<표 XI-2> 국가신인도 결정요인과 변수	427
<표 XI-3> 정부/비정부기관 정책과 경제에의 영향	428
<표 XI-4> 리스크 종류와 형태	433
<표 XI-5> 북핵 관련 보도 시 주가동향(2002~2009)	447



제1부 이명박 정부 대북정책과 확산체계

I. 서론

조한범(통일연구원)



2000년 남북정상회담을 계기로 남북관계는 대결과 단절의 차원을 넘어 교류와 협력이라는 새로운 단계로 접어들었다. 금강산 관광으로 일반인들의 북한 방문이 가능해졌으며, 개성공단을 통한 남북경협이 현실화되었다. 양적인 척도에서 볼 경우 이는 과거와 다른 새로운 변화로 평가받기에 충분하다고 할 수 있다. 그러나 남북관계의 진전과 병행하여 다양한 문제들이 제기되어왔다. ‘퍼주기’ 논쟁을 비롯해 북한의 의미 있는 변화가 수반되지 않는 남북관계 진전의 한계 등 문제점들이 지적되어 왔다.

이와 같은 문제점에 주목하여, 이명박 정부는 출범 후 ‘북한의 잘못된 행동에 대한 보상금지’, ‘북한이 감이 되는 일방적 갑을관계 수정’ 등을 중심으로 남북관계의 정상화를 지향해 왔다. 이 같은 시도는 과거의 관행을 유지하려는 북한 측의 반발을 초래했으며, 북핵문제 해결의 지연 상황과 맞물려 남북관계 조정과 경색국면으로 이어 졌다. 북한은 대남 강경책을 기조로 간헐적이고도 전술적인 유화책을 구사하는 방식으로 대남 협상력 제고를 꾀해 왔다. 원칙 있는 남북관계의 정립을 추구하는 이명박 정부의 정책적 지향성을 북한 측이 수용하지 않을 경우 현 상황은 장기화될 우려가 있다.

남북관계의 다양한 변화 과정에 대한 성찰적 평가와 이로부터 얻어지는 시사점은 대북정책의 새로운 패러다임 정립에 있어서 긍정적인 의미를 지니게 될 것이다. 특히 남북관계의 급속한 변화를 수용하지 못한 남한사회 내부의 문제들에 대해서 주목할 필요가 있다. 남남갈등이라는 형태로 우리 사회 내부에서 제기된 갈등구조는 대북정책의 효율적 추진을 저해하는 핵심요인이었다. 여당은 야당으로부터 협력을 얻어내는 데 실패했으며, 야당은 여당의 대북정책에 대해 비판적 시각을 견지해 왔다. 대북정책 추진과 남북관계 진전에 대해 보혁 간

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

의 상이한 평가가 평행선을 달려 왔으며, 시민사회 내부에서 보혁 간의 대화는 단절되어 왔다. 남북관계의 발전과 정비례하여 우리 내부의 문제들이 증폭되었고, 이와 같은 갈등구조는 대북정책의 추진력을 약화시키는 주요 요인이었다.

대북정책 추진 과정에서 나타난 남남갈등은 분단과 냉전 구조가 완전하게 해체되지 않은 상태에서 발생하는 일련의 과도기적 상황이라고 할 수 있다. 그러나 갈등상황이 안정적으로 관리되거나 해소되지 못했으므로 민족문제의 정쟁화와 대북정책 추진기반의 약화 등 사회 전반에 걸쳐 국민통합을 저해하는 고비용 구조가 형성되었다. 남남갈등 문제는 이전 정부와 성향을 달리하는 이명박 정부의 대북정책 추진과정에서 역으로 재연될 개연성을 지니고 있다. 대북정책의 추진 과정에서 국민적 합의기반 구축이 매우 중요하다는 점은 지난 정권의 교훈이다. 대북정책에 관한 지향성은 보수에서 진보에 이르는 스펙트럼에 다양하게 분포되어 있으며, 어느 진영의 일방적 주장이 관철되기 어려운 구조를 형성하고 있다. 이 같은 점에서 통일문제를 민족 공통의 문제로 인식하고, 합의를 통한 정책추진 기반을 마련함으로써 ‘저비용 고효율’의 대북정책을 추진하는 일은 이명박 정부에서 매우 중요한 과제이다.

남북관계 개선의 전반적 과정은 남한 내의 대북정책 추진에 대한 합의 정도에 상당한 영향을 받는다. 대북정책 추진 기반의 강화는 남북관계 개선 과정에 있어 핵심적이며, 근본적인 의미를 지닌다. 냉전 문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계 개선에 대해서는 비판적인 여론도 동시에 나타나고 있으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭, 재현되는 순환 구조가 나타나고 있다. 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보여 왔으며, 결과적으로 대북정책의 추진력을

약화시켜 왔다. 따라서 대북정책 추진에 있어서 남남관계는 남북관계 못지않은 중요성을 지니고 있다. 대북정책과 관련된 국민통합은 남북관계의 안정적 발전과 통일 준비의 전제로서 중요한 의미를 지니고 있다.

대북포용정책과 평화번영정책에 이르는 대북정책의 추진은 남북관계를 과거와 다른 새로운 차원으로 변화시켰다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 그러나 대북정책 추진에 있어 가장 중요한 에너지인 국민적 합의와 국민통합의 차원에 있어서는 문제들이 지적되지 않을 수 없다. 남북관계의 특수성과 남북한에 공히 존재하는 냉전 구조 및 냉전 문화는 대북정책 추진에 근본적인 제약 요인인바, 이에 대한 충분한 이해 위에서 정책이 진행되어야 했다는 것이다. 따라서 대북정책 추진에 있어 국민적 합의기반 구축에 보다 많은 노력을 기울이고 이를 통한 대북정책 추진이 필요했다고 할 수 있을 것이다.

김대중 정부는 대북포용정책의 방향성이 옳다는 전제 속에서 그것에 대한 비판적 평가를 남남화합적 차원에서 포용하는데 한계를 보였으며, 대북정책 및 통일정책에 대한 사회의 이분법적 대립 구도의 형성을 차단하는데 미흡함을 보였다. 이는 뿌리 깊은 냉전 문화와 당시 야당의 비타협적 태도에 기인한 바가 컸다고 할 수 있으나, 대북정책 추진 과정에서 보다 효율적으로 대처할 가능성이 있었다는 점에서 문제제기가 가능할 것이다. 따라서 남북관계 진전에 대응하여 대내적 인프라 구축이 병행되는 양상보다는 보수와 진보라는 이분법적, 비타협적 구도로 재편되는 경향을 보였으며, 남남갈등이 형성되는 지형을 초래했다. 냉전 구조 재편 과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 상황이었다고 하더라도 이에 대해 적어도 타협적 구도를 설정할 수

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

있는 대비 노력이 필요했다고 볼 수 있다.

이와 같은 점은 소수 정권의 한계를 지닌 김대중 정부의 대북정책 추진력을 현저히 약화시켰으며, 야당과의 협력 구도를 설정하지 못했으므로 대북정책이 정쟁화되는 계기로 작용했다. 또한 야당의 협조를 받지 못하는 상황에서 끊임없이 제기되는 비판 여론에 효과적으로 대응하기 어려웠다. 김대중 정부는 대북정책 추진 과정에서의 남남갈등에 대한 예측과 이에 대한 대비책을 가지고 있어야 했다. 그러나 정부는 소수의 정책결정자에게 지나치게 의지하였고, 대형 남북관계 이벤트를 통한 국면 전환에 집착한 반면, 국민적 합의기반 구축에 상대적으로 소홀하여, 결과적으로 국민들을 설득하는데 한계를 노정했다.

참여정부의 평화변영정책 추진 과정도 국민통합의 차원에서 가시적 성과를 거두었다고 보기 어려울 것이다. 남북관계 발전과 북한과의 협상에 있어 정부의 원칙이 제대로 지켜지지 못했으므로 국민들에게 신뢰를 주는데 미흡했으며, 대북지원에 대해서도 국민을 설득하는데 성공적이었다고 할 수 없을 것이다. 대북정책 추진에 대한 국민적 합의기반 구축 문제 역시 ‘국민과 함께’하지 못했다는 지적을 피할 수 없다. 참여정부 하에서 남북문제는 정쟁화의 구도에서 벗어나지 못했으며, 보혁갈등의 주요 논쟁 소지였다. 참여 정부는 대북정책에 대한 보수 진영 및 비판적 세력에 대한 설득에 적극적이었다고 볼 수 없으며, 결과적으로 지지를 확보하는데 실패했다. 임기 말 추진된 남북정상회담의 추진 과정에서도 야당과 적절한 협의 구도를 설정하지 못하여 이명박 정부 출범 이후 정상회담 합의 이행에 대한 논란의 소지를 제공했다.

대북정책 추진 과정에서 부각되어온 남남갈등의 문제는 남북관계

의 양적인 발전이라는 성과에도 불구하고 비판의 여지가 많다. 남남갈등이 해소되지 않는 한, 적어도 안정적으로 관리되지 않는 한 대북정책의 강력한 추진력을 확보하기는 어려울 것이다. 남남갈등과 통일문제를 둘러싼 시민사회 내의 보혁 간 갈등구조의 양극화 상황에서는 그 어떤 정권도 대북정책이 추진력을 확보하기 어렵기 때문이다. 이 같은 점에서 민족문제 정쟁화와 재생산 구조는 반드시 해소되어야 하며, 대북정책의 추진과 통일문제에 대한 생산적인 합의 구조의 형성이 필요하다.

대북정책 추진에 있어 대내적 합의기반 구축에 보다 많은 노력을 기울이고 이를 통한 대북정책 추진이 필요하다는 공감대들이 형성되고 있다. 이는 통일을 위한 내적 인프라 구축이라는 문제의 중요성을 의미한다. 따라서 향후 남북관계 개선 노력과 더불어 대내적 통일역량의 강화가 필요하다는 인식의 전환이 필요하며, 남한사회 내부의 다양한 장애요인들을 제거하는 동시에, 남북관계의 변화에 효과적으로 대응하고 통일에 대비하기 위한 내부역량의 강화에 주력해야 할 필요성이 증대하고 있다. 이는 국민적 공감대 형성을 통한 통일인프라 구축이라는 문제로 개념화될 수 있다. 남남갈등의 해소와 대북·통일정책에 대한 국민적 합의기반의 구축은 저비용 고효율 정책추진 기반으로서 핵심적 의의를 지니고 있다는 점을 주목해야 할 것이다.

본 연구서는 이명박 정부 대북정책의 효율적 확산과 국민적 공감대 형성을 통한 추진 기반의 강화방안 모색을 목적으로 하며, 이론적 검토를 바탕으로 구체적인 확산방안을 제시하고 있다. 제1부에서는 이명박 정부의 대북정책과 확산요인 및 장애요인에 대해 분석하고, 새로운 대북정책 담론체계의 방향성을 제시하고 있다. 제2부는 구체적

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

인 대북정책 확산방안을 다루고 있으며, 남남갈등 극복방안과 새로운 남북경협 패러다임 제시를 비롯하여, 시민사회 차원, 지역사회 차원, 매스미디어 차원, 국제협력 차원, 그리고 북한 리스크의 대국민 이해 제고 방안 등이 분야별로 제시되고 있다.

II. 이명박 정부의 대북정책

남성욱(국가안보전략연구소)



1. 대북정책 구상의 배경과 철학

이명박 대통령은 대통령 후보 시절이던 2007년 들어 각종 대북 현안에 대해 수차례 향후 집권 시 정책 추진방향을 표명한 이외에 4차례에 걸쳐 구체적인 대북 및 외교 안보정책의 비전을 제시하였다. 우선 2007년 2월 6일 외신 기자회견을 통해 한국 외교안보의 창조적 재건을 위한 「7대 과제와 원칙(일명 MB 독트린)」¹을 제시하여 신정부의 대북 및 외교안보정책의 윤곽을 제시하였다. 7월 3일에는 「비핵·개방·3000」 구상을 발표하여 2월 MB 독트린 1항에서 발표한 대북정책의 각론을 실행계획과 함께 구체적으로 제시하였다. 또한 9월 10일에는 중앙일보 글로벌 J포럼에서 『신한반도 구상: A New Vision for the Korean Peninsula』을 발표하여 「비핵·개방·3000」 구상의 실행을 구체화하는 한편 6자회담 등 동북아의 핵 폐기 논의에 따른 단계별 대응정책과 신동북아 경제협력구상 등 자원외교 방안을 제안하였다. 마지막으로 11월 8일에는 재향군인회 연설을 통해 서해북방한계선(NLL) 재설정 등 대북현안에 대해 확고한 입장을 제시하는 한편 국방 분야 등 안보정책을 제시하였다.

이명박 대통령은 2008년 2월 취임사를 통해 “인종과 종교, 빈부의

¹ ① 북핵의 완전한 폐기와 실질적 변화를 유도하는 전략적 「대북 개방정책」을 추진한다. - 김정일 위원장의 ‘대결단’ 촉구, ② 이념이 아닌 국익을 바탕으로 한 「실리외교」실천 - 정략적 고려가 아닌 국민적 합의에 기초한 외교 필요, ③ 전통적 우호 관계를 바탕으로 하는 공동의 가치와 상호 이익을 강화·발전시키는 한미동맹 관계의 모색 - 한미 간 새로운 전략적 마스터플랜 필요, ④ 세계와의 동반 발전을 발판으로 한국의 「아시아 외교」확대, - 21세기 ‘위대한 아시아의 시대’를 열기 위한 협력 강화, ⑤ 국제사회에 기여하는 외교 강화 - 세계 12위의 경제력에 걸맞은 책임의식 발휘, ⑥ 경제 최선진국 진입을 위한 「에너지 외교」극대화 - 새로운 ‘에너지 실크로드’를 통한 국가 간 에너지 협력 벨트 구축, ⑦ 상호 개방과 교류를 바탕으로 「문화 코리아」 지향.

차이를 넘어 세계의 모든 나라, 모든 사람들과 친구가 되는” 글로벌 외교를 대외정책의 기본 가치로 제시하였다. 글로벌 외교는 ‘이념을 넘어 실용’이라는 국정운영의 기본철학으로 구체화되었다. 2008년 3월 26일 이명박 정부의 대북정책이 통일부 업무보고 형태로 발표됐다. 이어서 2008년 8월 통일부는 3월의 보고 내용을 골격으로 하여 이명박 정부의 대북정책을 『상생과 공영의 대북정책』이라고 명명하고 남북관계의 비전과 대북정책 추진원칙을 제시했다. 이명박 정부는 실용과 생산성에 기초해 상생·공영의 남북관계 발전을 추구하여 새로운 한반도 평화 구조를 창출하고 남북경제공동체 형성에 진입함으로써 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충할 방침이다. 『상생과 공영의 대북정책』은 3대 목표와 12대 과제로 구체화되었다.

표 II-1 상생과 공영의 남북관계 발전 실행계획

3대 목표	12대 과제
『비핵·개방·3000』 이행 준비(북한 비핵화)	(1) 남북대화를 통한 북핵문제 해결 촉진 지원
	(2) 『비핵·개방·3000』 이행계획 수립
상생 경제협력 확대 (한반도 경제선진화)	(3) 남북경협기업의 애로사항 해소
	(4) 산림녹화
	(5) 농수산협력
	(6) 자원개발협력
	(7) 나들섬 구상 구체화
호혜적 인도협력 추진 (남북주민의 행복)	(8) 이산가족 상시상봉 체계 구축
	(9) 국군포로·납북자 문제 해결 진전
	(10) 북한이탈주민 정착지원 강화
	(11) 대북지원의 분배 투명성 제고
	(12) 북한 인권 개선 노력

● 표 II-2 이명박 정부의 외교안보전략과 과제(2008.10.7)

전략	과제	
전략17: 한반도의 새로운 평화 구조 형성	81	북핵 폐기 지속 추진
	82	『비핵·개방·3000』 구상(나들섬 구상 포함)
	83	한미관계 지속 발전
	84	남북 간 인도적 문제 해결
	85	신아시아 협력외교 추진
전략18: 국익우선, 세계평화 기여 실용외교	86	에너지 협력외교 강화
	87	FTA 체결국가 다변화
	88	지구촌문제 해결에 적극 기여
	89	인권외교와 문화외교 노력 확대
	90	재외국민 보호 목적 네트워크 구축
전략19: 굳건한 선진안보체계	91	국방개혁 2020 보완 추진
	92	전시작전권 전환 적정성 평가
	93	남북 간 군사적 신뢰구축, 군비통제 추진
	94	군사시설보호구역 조정, 국민부담 완화
	95	방위산업 신성장 동력으로 육성
전략20: 품격 있고 존중받는 국가 건설	96	세계적인 국가브랜드 가치 창출
	97	문화·체육생활 수혜 개선·확대
	98	전통과 현대가 조화된 문화국가
	99	외국인과 함께하는 열린사회 건설
	100	선진국 수준의 양성평등 구현

한편 정부는 2008년 10월 7일 국무회의에서 ‘이명박 정부의 20대 국정전략과 10대 국정과제’를 확정했다. 이중에서 외교안보전략과 관련한 국정전략은 ‘성숙한 세계국가건설’이라는 핵심과제 하에 ‘4개 전략과 20개 국정과제’로 제시하였다. 20대 과제 중에서 북한 관련 과제는 북핵 폐기 지속 추진, 『비핵·개방·3000』 구상(나들섬 구상 포함),

남북한 간 인도적 문제 해결, 남북 간 군사적 신뢰구축, 군비통제 추진 등이다. 핵심과제는 북핵 폐기이며 이후 여타 의제는 북한이 핵을 폐기할 경우 보상과 관련한 정책과 인도적 문제에 대한 정책 추진방향이다.

2. 상생과 공영의 대북정책

가. 비전

2008년 2월 25일 이명박 대통령은 취임식에서 “남북통일은 7천만 국민의 염원입니다. 남북관계는 이제까지보다 더 생산적으로 발전해야 합니다. 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠습니다. 남북한 주민이 행복하게 살고 통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표입니다.”라고 언급하였다. 이는 이명박 정부의 대북정책이 실용과 생산성에 바탕을 둔 「상생과 공영의 대북정책」을 추구한다는 의미다. 실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전은 평화공동체, 경제공동체 및 행복공동체 형성을 통해 한반도 평화통일의 실질적 토대를 구축할 것이다. 현재는 20세기의 의제인 ‘냉전 구조의 해체’ 논리를 극복하고 급변하는 21세기 전략 환경 변화에 적극 대처하여 ‘새로운 평화 구조 창출’과 ‘통일의 비전’을 논의해야 할 시점이다. 북한 핵문제의 해결, 한반도 긴장완화 및 신뢰구축을 통해 한반도의 새로운 평화 구조를 모색해야 한다.

이명박 정부의 통일 기반 구축방안은 △급변하는 한반도 주변 정세에 적극 대처하여 ‘새로운 한반도의 평화 구조’를 창출하고, △남북경제공동체를 구축하여 민족의 삶의 질을 획기적으로 높이며, △장기적

으로 한반도를 하나의 경제 번영권으로 만들어 궁극적으로 ‘민족공동체의 정치적 통일’이 가능한 환경을 조성하자는 것이다. ‘새로운 한반도 평화 구조’는 한반도 비핵화와 평화체제의 구축, 미·일·중·러와의 우호적 협력관계와 동북아시아 지역협력안보체제의 구축, 남북경제공동체의 토대를 마련함으로써 창출될 수 있다. 남북경제공동체는 새로운 한반도 평화 구조의 토대 위에서 북한 주민의 3천 달러 소득 수준을 달성하고 남북한 간에 자본, 노동, 서비스 이동의 자유화를 이룸으로써 구축될 수 있다. 마지막으로 ‘민족공동체 통일’은 자유, 복지 및 인간의 존엄성이 보장되고 세계와 적극 소통하고 협력하는 선진민주복지국가를 여는 것이다. 이는 남북한 간 인도적 문제를 해결하고 남북 주민의 삶의 질을 향상시켜 남북 7천만 모두의 행복을 추구하는 행복공동체를 형성하고자 하는 것이다.

● 표 II-3 상생과 공영의 대북정책 비전

추진원칙과 수단	추진내용	추진목표
실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계발전	평화공동체 (비핵화 + 새로운 평화 구조 창출)	한반도 평화 통일의 실질적 토대 구축
	경제공동체 (북한의 발전 + 상생의 남북경협)	
	행복공동체 (남북 7천만의 행복 추구)	

나. 추진원칙

정부가 대북정책을 입안하고 제시하는 과정에서 일관되게 고수한 기본철학과 원칙은 다음과 같다. 첫째, 실용과 생산성이다. 기존 정부

의 대북정책은 이념과잉으로 현실과 유리된 이상적인 차원에서 추진된 측면이 적지 않았다. 이에 따라 대북정책이 남측 내부에서 더 이상 소모적인 논쟁거리로 비화하지 않고 국민이 원하는 성과를 낼 수 있도록 보완되어야 한다. 결국 대북정책은 일방적인 지원으로 북한을 변화시킨다는 공문화보다는 북한이 실질적으로 변화하고 정상국가로 도약할 수 있도록 실용적이고 생산적인 방향으로 전환되어야 한다. 실용과 생산성을 판단하기 위한 구체적인 기준은 △국민들의 동의 △북한 주민의 삶의 질 향상에 기여 △비용대비 성과 △북한의 발전 촉진 여부 △평화통일에 기여 여부 등이다.

둘째, 유연한 상호주의 준수를 대북정책의 기본 전략으로 추진한다. 『비핵·개방·3000』의 당초 구상대로 북한이 핵을 포기하고 개혁·개방에 나선다면 국제사회와 한국은 북한의 1인당 국민소득이 10년 안에 3,000달러가 되도록 지원에 나설 것이다. 북한이 핵을 포기하지 않고 개혁·개방에 나서지 않는다면 정부는 대규모 경협을 통해 북한을 대폭 지원하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 정부는 쌀과 비료 등 인도적 차원의 대북지원에 반대하지 않으나 이 경우 북한도 이산가족 상봉 확대 및 자유왕래 실현, 국군포로(560명 추정) 및 납북자(480명 추정) 송환 등 남한의 인도적 요구에 응해야 한다. 만약 북한이 남한의 요구를 계속 거부할 경우 대규모 예산이 소요되는 대량의 대북 지원을 인도적 차원에서 추진하기는 쉽지 않다. 대북 지원 규모 역시 결과적으로 축소될 수밖에 없으며 이를 인도적 상호주의라고 지칭한다. 요약하면 원칙에서는 철저하면서도 구체적인 실행에서는 유연한 대북정책을 추진한다.

정부는 북한의 핵무장 절대 불용이라는 원칙을 지키는데 ‘철저’하면서, 9.19 공동성명의 완전한 이행을 이끌어내기 위한 구체적인 접근방

법에 있어서는 ‘유연’하게 대응(a thorough and flexible approach) 할 것이다. 이를 위해 북핵의 완전한 폐기와 북한의 실질적 변화를 유도하는 전략적인 『대북 개방정책』을 추진한다. 특히 핵 폐기에 대한 김정일 위원장의 ‘대 결단’을 촉구한다. 지난 10년간 남북관계의 외형적 성장에 비하여 질적인 발전은 미흡하였고, 우리의 지원과 협력에 상응하는 북한의 진정한 변화를 유도해내지 못하였다. 특히 지난 94년 1차 북핵위기 이후 6조 원의 해당하는 각종 지원이 북한에 투입됐으나 북한의 경제난 회복은 물론이고 북핵 폐기도 성취하지 못하였다. 이는 결국 대북지원의 혜택이 북한 동포들에게 돌아가기 보다는 최종적으로 북한 정권에게 귀착되는 모순을 야기하였다. 한반도 비핵화가 대북정책의 최우선 추진 과제임을 대내외에 천명하는 것은 정부 대북정책의 핵심과제다. 비핵화 없이 한반도의 평화와 번영을 기약하기는 어려움이 적지 않기 때문이다. 북핵문제는 한반도 평화를 위협하는 최대 요인으로 존재하고 있다. 핵은 한반도 평화통일에 가장 큰 걸림돌이고 최대의 장애물이 될 수밖에 없다.

셋째, 국민적 합의에 의해 투명한 대북정책을 추진한다. 대북정책의 입안과 수립 및 추진단계에서 국민의 의견을 폭넓게 수렴하고 국민적 합의 형성에 노력한다. 또한 국민들에게 최대한 정보를 공개할 것이다. 한편 남북관계의 전략적 접근을 배제하고 남북관계를 생산적이고 미래지향적인 관계로 전환한다. 북한은 우리와 군사적으로 대치하고 있는 상대방이자 남북관계 발전을 위한 동반자로서 이중성을 지니고 있다. 남북관계는 ‘나라와 나라 사이에 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’이다. 이러한 현실로 인해 남북관계 발전을 추진하는 과정에서 단기적으로 유연성 있는 접근이 필요하나 국제사회에서 통용되는 원칙과 보편성도 존중

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

해야 한다. 따라서 남북관계는 △북한의 이중성, △남북관계의 특수성, △보편적 국제 기준을 균형 있게 고려하면서 풀어가야 한다.

넷째, 북핵 해결 과정에서 남북협력과 국제공조를 균형 있게 추진한다. 북핵을 해결하는 과정에서 이념성을 강조한 민족공조와 함께 국제사회의 보편적 가치에 기초하는 국제공조를 병행 강조한다. 전통적 우호관계를 바탕으로 하는 공동의 가치와 상호 이익을 강화·발전시키는 한미동맹 관계의 모색과 조화로운 남북관계 발전을 균형 있게 추진한다. 남북협력과 국제협력을 조화시켜 독일 통일의 사례에서 보듯이 국제적 변수를 효과적으로 활용할 것이다. 이를 위해 6자회담을 통해 북핵문제를 평화적으로 해결토록 하겠으며 국제사회가 우리의 통일을 지지하고 협력할 수 있도록 국제사회와의 신뢰를 공고히 한다.

다. 중점 추진과제

(1) 남북 당국 간 대화의 진정성 및 생산성 원칙

이명박 대통령은 지난 2008년 2월 취임식에서 “남북의 정치 지도자는 어떻게 해야 7천만 국민을 잘 살게 할 수 있는가, 어떻게 해야 서로 존중하면서 통일의 문을 열 수 있는가 하는 생각들을 함께 나누어야 합니다. 이런 일을 위해서라면 남북 정상은 언제든 만나서 가슴을 열고 이야기해야 한다고 생각합니다.”라고 언급하였다. 이는 남북대화의 기본 원칙을 제시한 것이다. 지난 2000년 6.15 공동선언 이후 남북한 간 다양한 종류의 대화가 있었다. 그러나 21차에 걸친 장관급 회담에서도 핵문제는 조선과 미국 간의 문제라는 북한의 입장에 막혀 아무런 진전을 보지 못했다. 남북 대화가 북한의 주장대로 민족

공조만 내세운 평화정책과 화해공존이라는 절반의 목표 하에 대북지원에만 주력한 부분이 있다면 이는 토대가 안정되지 못한 사상누각에 불과한 것으로 수정될 수밖에 없다. 향후 남북대화는 기본적으로 핵문제를 해결하는데 실질적인 도움이 되어야 한다. 또한 상호 존중과 비방 금지 등을 통해 서로 존중하는 회담 문화를 정착시켜야 한다. 과거 회담장에서 상대방을 비방하고 비판하여 양보를 얻어내는 소모적인 ‘벼랑 끝 전술’은 이제 사라져야 한다. 상호 존중의 토대 위에서 남북 대화를 통해 정치적 신뢰를 쌓아가야 선순환적인 문제 해결 구조가 형성되는데 이를 위한 원칙이 대화의 진정성과 생산성이다.

(2) 북핵문제의 평화적 해결

한국은 핵위협에 직접 노출되어 있으며, 한반도의 평화와 안정의 최대 당사국이다. 따라서 “한반도의 진정한 화해와 협력을 위해서는 북핵 해결이 선결과제”²가 아닐 수 없다. 북한 핵문제는 한반도의 안보 불안을 초래하고 여타 분야의 남북관계 발전을 가로 막는 가장 큰 장애물이자 도전이다. 북한 핵문제가 해결되지 않고는 진정한 의미의 평화가 정착될 수 없다. 또한 북한 핵문제가 해결되지 않고는 북한의 경제 회복을 위한 국제사회의 지원도 국내의 대규모 대북지원도 이행될 수 없다. 특히 진정한 평화가 수반되지 않는 한반도의 안정과 발전은 기대하기 어렵다. 결국 한반도의 평화와 안정을 위해서는 북한 핵문제가 반드시 해결되어야 한다.

정부는 핵문제 해결에 맞추어 평화협정 체결과 같은 종합대책을

² 이명박 대통령의 18대 국회 개원연설 “위기를 뛰어넘어 우리 함께 앞으로 나갑시다!” 『동아일보』, 2008년 7월 11일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

통하여 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 추진할 계획이다. 특히 국제공조 차원에서 6자회담을 통하여 북한이 핵을 포기하도록 지속적으로 노력해 나갈 예정이다. 또한 남북관계와 국제공조를 통해서 북핵문제의 근원적 해결을 촉진할 것이며 북핵문제 해결 과정에 따라 경제협력을 비롯한 남북관계가 동반 발전되도록 한다. 남북관계가 6자회담의 진전을 지원하고 동시에 6자회담의 진전이 남북관계를 이끄는 선순환 구조를 형성하도록 양자 간의 정책 조정을 세부적으로 긴밀하게 한다. 따라서 북한은 먼저 핵 포기에 나서야 하고 평화가 보장될 때 남북관계의 성숙한 발전을 기대할 수 있다. 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동할 때 경제 회복이 가능하고 북한 주민의 행복도 추구할 수 있을 것이다 결국 정부가 북한 핵문제 해결을 통해 남북한의 평화적 공존과 발전을 통해 한반도에 항구적 평화를 정착시키는 것이 대북정책의 최종 목표다.

(3) 상생과 상호보완적 남북경협

과거 정부의 남북경협은 개성공단 사업, 금강산 관광사업, 남북교역 등 민간 경협의 확대로 상당한 외형적 팽창을 가져왔다. 그러나 경협이 향후에도 지속적인 성장을 거듭하기 위해서는 근본적인 보완책 마련이 불가피하다. 우선 현재 진행 중인 경제협력 사업의 불합리한 부분 즉, 시장경제원리에 지나치게 맞지 않는 제도는 집중적으로 개선해야 한다. 특히 통행, 통신, 통관 등 3통의 문제가 해결되어야 한다. 3통 문제의 미해결은 적기 생산을 위한 신속한 의사결정을 지연시켜 물류비를 상승시키며 생산품의 운송을 어렵게 함으로써 고비용의 남북경협 구조를 유발하였다. 개성공단의 유성진씨 장기 역류 사건에서 표출되었듯이 신변 안전 문제의 해결도 중요하다. 남북 사업

자 간 분쟁 해결을 위해 「남북상사증재위원회」를 조속히 가동하여 남북경협 사업자들의 애로사항을 신속하게 해결하는 관행과 구조를 정착시켜야 한다. 향후 남북경협사업은 △북핵문제의 진전 △경제적 타당성 △재정부담 능력 △국민적 합의 등 네 가지 원칙에 따라 추진되어야 한다. 경협은 이러한 네 가지 원칙을 충족시켜 추진해 나가되, 남북한 협의와 북한의 태도에 따라 유연하게 추진한다.

한편 남북한 간 서로 도움이 되는 생산적인 경제협력력을 추진해야 한다. 예를 들어 남북한 간 산림분야협력, 농수산협력 및 자원개발협력 등은 북한의 경제난 해소와 한국경제 회복에도 기여할 수 있다. 개성공단과 각종 대북투자사업을 통해 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력을 활용하는 상호보완적인 성격의 경협 구조를 형성하여야 한다. 예를 들어 북한은 마그네사이트(40억 톤, 세계 2위), 흑연(200만 톤, 세계 3위) 등 200여 종의 유용광물이 매장되어 있다. 반면 한국은 2007년 기준으로 아연광 133만 톤, 마그네사이트광 27만 톤 등 주요 광물 대부분을 해외 수입에 의존하고 있어 남북한 간 상호보완적인 경협이 가능하다. 남한의 자본과 기술, 북한의 노동과 토지 등이 시장경제 원리에 맞게 효과적으로 결합되어 남북한 상호 간 보완적인 차원에서 도움이 되는 생산적인 경협을 추진해야 한다. 또한 상생(win-win)의 경제협력력을 통해 남북관계의 질적 도약을 이뤄야 한다. 현재 진행 중인 경제협력사업은 내실화하고 신규 민간 경제협력사업은 시장원리에 따라 자율적으로 투자 환경을 개선하며 추진하도록 하여야 한다. 과거에는 시장경제 원리의 적용이 미흡한 물자의 이동에만 초점을 맞춘 양적인 경협이 중심이었으나 미래에는 시장경제 원리가 작용되어 북한 경제의 근본적인 회복은 물론이고 함께 참여한 남한 기업도 동반 발전하는 질적인 경협으로 확대되어야 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

『비핵·개방·3000』 구상은 북한의 경제 발전 청사진이다. 이 정책은 진정한 남북경제공동체 건설을 위한 구체적인 실행방안이다. 이 구상은 북한에게 핵 포기 시 얻게 될 분명한 혜택을 제시함으로써 북한의 선택을 유도하는 전략적 방안이다. 개성공단을 포함한 기존의 경험사업이 미시적 차원에서 제한적으로 진행되는 협의의 사업이었다면 이 구상은 당국 차원에서 거시적 차원에서 포괄적으로 진행되는 광의의 사업이다. 향후 북한 경제가 획기적으로 발전할 수 있는 유일한 방안이다.

(4) 민족공동체 의식 고양을 위한 사회·문화교류 활성화

남북한은 오랜 기간 분단의 시간을 통해 누적된 이질감이 적지 않다. 남북한 간 다양한 교류와 접촉은 서로에 대한 이해를 높이고 신뢰를 쌓아 가는 통일의 밑거름이 될 것이다. 우리 고유의 역사와 문화, 학술, 종교, 체육 등 다양한 분야에서 소통과 교류를 통하여 민족공동체 의식을 고양하여야 한다. 과거 민간단체 및 NGO 등의 교류와 지원 과정에서 투명하지 못한 점을 고려하여 민간부문의 교류를 촉진하되 외형보다는 내실화를 기하여야 한다. 진행되고 있는 교류를 정례화하고 제도화해 나가는 한편 남북 당국 간 협의체를 구성하여 민간 차원의 사회·문화 교류의 통로를 열어주고 안내함으로써 사회·문화 교류가 안정적으로 확대될 수 있도록 제도화의 기틀을 마련해나가야 한다.

이와 같은 방침 하에 정부는 지난 2008년 2월 이후 북한과의 긴장 지속에도 체육, 종교, 교육, 학술 등 분야별 사회문화교류는 안정적이고 내실 있게 추진해오고 있다.³

(5) 인도적 문제

이산가족 상봉 및 납북자, 국군포로 송환 등 인도적 문제는 남북이 분단된 지 60년이 넘는 현재까지도 해결되지 못하고 있다. 이로 인해 남북 모두는 커다란 아픔을 겪고 있다. 국군포로와 납북자 등 극소수의 인원만이 이산가족으로 분류돼 상봉 행사 때만 남북 간 가족이 만나는 현재의 방법으로는 이 문제를 근본적으로 해결할 수 없다. 이러한 민족적 고통을 근본적으로 해결하기 위해서는 정치적인 접근보다는 인류 보편적 가치의 차원에서 풀어나가야 한다. 정부는 남북 간 인도적 문제를 조속히 해결하기 위해서 할 수 있는 모든 노력을 다 할 계획이다.

이산가족 문제는 매우 시급한 과제다. 이산의 한을 안고 사망하는 고령자들의 구구절절한 사연을 더 이상 외면할 수 없다. 현재까지 1만 5,000여 명의 이산가족 상봉이 이뤄졌으나 1천만 이산가족(2.3세 포함)의 희망에는 크게 미흡하다. 특히 매년 3~4천 명의 이산가족이 유명을 달리하고 있다. 이러한 현실을 감안하여 정부는 70세 이상 고령 이산가족의 자유왕래를 우선적으로 해결하도록 노력해야 한다. 70세 이상의 이산가족은 전체 이산가족의 70% 가량을 차지한다. 70세 이하의 북측 이산가족의 생사확인 및 서신교환을 우선 시행하고 단계별로 자유왕래를 실현한다. 북한이 고령자의 자유왕래 제안을 수용할 경우 상응한 경제적 지원을 할 수 있다. 예를 들어 북한의 보건위생,

³ 6.15 민족대축전(2008.6.15~16) 및 언론, 농민, 여성, 청년, 학생 및 교육 등 부문별 교류 행사를 활발하게 추진해오고 있다. 체육 행사는 북한 레슬링, 유도 및 축구 대표팀 방한, 남측 유소년 축구팀 방북 행사 등도 진행하였다. 종교 분야는 평양 봉수교회 헌당 예배(157명), 장충성당 미사(96명), 평화통일기원 기도회(99명) 등 대규모 남북 공동기도회 사업 등이 성사되었다. 교육·학술 분야는 개성 만월대 발굴 사업, 북한 IT 인력 교육, 겨레말 큰사전 편찬사업 및 통일문화 공동 발간 등이 추진되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

주거환경 개선 위한 지원 사업 실시 및 생사확인, 자유왕래 및 상봉 관련 소요 비용을 지원할 수 있다. 우선 이산가족 상봉 행사를 늘려 생사확인 및 상봉의 규모를 확대하여야 한다. 금강산 면회소의 개소를 계기로 상시적으로 상봉할 수 있는 체계를 구축하여야 한다. 생사 및 주소 확인과 상봉의 전면적 실시, 서신교환 및 고향방문 등을 단계적으로 실시하여 이산가족 문제의 근본적인 해결을 추진하여야 한다.

2008년 7월 11일 이대통령은 국회 개원연설을 통하여 이산가족과 납북자 문제 해결을 강조하였다.⁴ 국군포로·납북자 문제는 자국민 보호라는 관점에서 우선적으로 해결하여야 한다. 남북대화의 협상 의제로 제기하여 북한이 성의 있는 조치를 취하도록 적극적으로 설득해나가야 한다. 북한이 수용할 경우 1인당 충분한 경제적 보상을 시행하는 것도 검토할 수 있다.⁵ 과거 미국의 유해발굴사업 및 동서독 이산가족 상봉의 경우처럼 적극적 지원도 검토할 수 있다.

4. “국군포로와 이산가족, 납북자 문제도 해결해야 합니다. 국군포로와 이산가족 1세대는 이제 70~80대에 접어들었습니다. 이분들이 헤어졌던 가족들과 자유롭게 왕래하고, 꿈에 그리던 고향으로 돌아올 수 있도록 하는 것은 남북한 모두의 윤리적 책임입니다.” 『동아일보』, 2008년 7월 11일.

5. 국군포로 및 납북자 송환 문제를 해결하기 위해 독일 정치범 송환 방식인 ‘프라이카우프’ 도입을 검토할 필요가 있다. 프라이카우프(freikauf)는 ‘자유를 산다’는 의미의 독일어로, 동독 내에서 정치적 이유로 투옥돼 인권 침해 받고 있는 정치범들을 서독으로 자유롭게 이주시키기 위해 서독 정부가 외환이나 상품을 동독에 지불한 거래를 뜻한다. 냉전시대 서독은 상호 교환을 넘어 동독에 대가를 주고 정치범을 사실상 사 왔지만 국민적 공감대가 흐트러지지 않았다. 서독은 1963년부터 1989년까지 34억 여 마르크 상당을 동독에 지불하고 3만 3,755명의 정치범을 데려왔다. 통일부는 2008년 통일연구원에 의뢰해 서독의 전례를 우리 현실에 응용한 ‘K-프라이카우프’ 방안에 대한 연구 결과를 보고받은 바 있다. 보고서는 K-프라이카우프의 추진 원칙으로 ① 현물 지원, ② 비공개 및 남북 당국 간 독점적 추진, ③ 정부 대리인(대한적십자사)을 통한 간접 방식, ④ 단계적 접근, ⑤ 정치·이념과 비연계성 등을 제시했다.

●표 II-4 이산가족 교류 현황

(단위: 건/명)

구분	민간차원				당국차원				
	생사확인	서신교환	제3국상봉	방북상봉	생사확인	서신교환	방남상봉	방북상봉	화상상봉
1985					65 (157)		30 (81)	35 (76)	
1990	35	44	6						
1991	127	193	11						
1992	132	462	19						
1993	221	948	12						
1994	135	584	11						
1995	104	571	17						
1996	96	473	18						
1997	164	772	61						
1998	377	469	108	1 (2)					
1999	481	637	195	5 (18)					
2000	447	984	418 (383)	4 (9)	792 (7,543)	39 (39)	201 (1,720)	202 (674)	
2001	208	579	165 (471)	5 (22)	744 (2,670)	623 (623)	100 (899)	100 (343)	
2002	198	935	203 (592)	5 (24)	261 (1,635)	9 (9)	-	398 (1,724)	
2003	388	961	280 (662)	3 (15)	963 (7,091)	8 (8)	-	598 (2,691)	
2004	209	776	187 (465)	1 (5)	681 (5,007)	-	-	400 (1,926)	
2005	276	843	94 (256)	1 (5)	962 (6,957)	-	-	397 (1,811)	199 (1,323)
2006	69	449	50 (86)	4 (19)	1,069 (8,314)	-	-	594 (2,683)	80 (553)
2007	74	413	53 (164)	1 (5)	1,196 (9,121)	-	-	388 (1,741)	278 (1,872)
2008	50	228	33 (92)	3 (5)	-	-	-	-	-
계	3,791	11,321	1,672 (3,169)	33 (129)	6,733 (48,495)	679 (679)	331 (2,700)	3,112 (13,669)	557 (3,748)

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

표 II-5 국군포로·납북자 현황

생존확인(추정) 국군포로 : 560명(탈북자·귀한 국군포로 증언)

생존	사망	실종 국군포로
560명	910명	19,409명(추정)

주: 국방부는 6.25 전쟁 중 전사 및 실종자를 41,971명으로 파악, 이 중 전사처리지자 22,562명을 제외한 19,409명을 실종자로 추정

전후 납북자: 480명 추정

구분	계	어부	KAL기	군·경	기타국내	기타해외
피랍자	3,797	3,696	50	25	6	20
귀환자	3,317	3,270	39	-	-	8
미귀환자	480	426	11	25	6	12

주: 3,317명 귀환(1999년 이전 3,310명, 2000년 이후 탈북 귀환 7명)

한편 정부는 북한 인권 개선과 관련해 인류 보편적 가치 차원에서 접근한다는 입장이다.⁶ 2008년 3월 제네바에서 개최된 제7차 인권이사회는 “북한의 인권상황이 개선되지 않고 있다. 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것”을 촉구하였다. 아울러 ‘북한인권 특별보고관의 임무 연장 결의안’을 채택하였다. 정부는 북한 주민들의 실질적인 인권상황 개선을 위해 지속적으로 노력하며, 이를 위해 유엔 및 국제사회와 협력할 계획이다.

동포애와 인도주의적 차원에서 인도적 지원을 추진한다. 북한은 아직도 만성적인 식량난에서 벗어나지 못하고 있다. 영유아와 임산부의 영양 결핍으로 남과 북의 어린이들 간에 현격한 체격 차이가 나타나

6- 2008년 2월 1일 이명박 대통령 당선자 한·미·일 3국 언론 인터뷰, “북한의 인권문제를 전략이 아닌 인류 보편적 가치 차원에서 거론할 것입니다. 그래야 북한이 정략적·정치적으로 이용하는 것이 아니라는 것을 알려 북한인권 개선에 도움을 줄 수 있습니다.” 『동아일보』, 2008년 8월 2일.

는 등 심각한 문제를 야기하고 있다. 대북지원은 북한 주민들의 인도적 상황을 개선하기 위한 사업이다. 북한에 대한 식량지원은 동포애와 인도적 견지에서 추진한다.⁷ 북한의 지원 요청이 있을 경우 북한 주민에게 실질적인 도움이 되는 방향에서 검토하여 직접 지원한다. 특히 북한에 심각한 식량위기, 재난 등이 발생한 경우에는 국민적 합의를 바탕으로 적극 지원할 수 있다. 다만 인도주의적 지원의 취지에 맞도록 분배 투명성을 제고하여야 한다. 대북 인도적 지원 사업이 우리 국민들의 지지 속에서 원활히 추진되기 위해서는 북한도 이산가족 상봉 확대 및 남북자·국군포로 송환 등 인도적 차원에서 송환하여야 한다.⁸ 인도주의적 지원과 함께 개발 지원도 추진하여 북한 스스로가 빈곤의 문제를 해결하도록 유도하여야 한다.

● 표 II-6 대북지원 현황

(단위: 억 원)

구분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	합계	
정부 지원	무상지원	1,854	24	240	154	339	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	436	14,166
	식량차관	-	-	-	-	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	8,728
	계	1,854	24	240	154	339	2,035	975	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	436	22,894
민간차원(무상)	2	12	182	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	724	7,884	
총액	1,856	36	422	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,160	30,778	

7. 2008년 4월 17일 이명박 대통령 워싱턴포스트지 인터뷰, “북한 주민들의 식량위기는 인도적 문제가 되기 때문에 본격적인 경제협력과 구분하여야 합니다. 식량지원은 인도적 문제로 다루어져야 합니다.” “SKorean president proposes diplomatic link with North,” *Washington Post*, April 18, 2008. <<http://www.washingtonpost.com>>.

8. 2008년 3월 23일 이명박 대통령 4개국 경제지 공동 인터뷰, “인도적 차원의 대북지원은 핵 문제와 연계시키지 않고 앞으로도 계속해 나갈 생각입니다. 그러나 북한도 국군포로나 400여 명 가까이 되는 남북 어부 송환문제에 대해 인도적 고려를 해줬으면 합니다.” 『연합뉴스』, 2008년 3월 24일.

3. 북한 비핵화 정책:

「비핵·개방·3000」과 「그랜드 바젠」

가. 「비핵·개방·3000」 구상

「비핵·개방·3000」 구상은 북한의 핵 폐기 대결단을 촉진하는 환경을 조성하는 동시에 남북한 공동번영의 길을 모색하고자 하는 ‘한반도 평화와 통일 및 공동번영’의 구체적인 프로젝트다. 「비핵·개방·3000」 구상은 ‘철저하고도 유연한 접근’의 일환으로써 북한이 핵 폐기의 대결단을 내리면 국제사회도 그에 상응하는 대결단을 내리겠다는 것이다. 북한의 비핵화를 위한 9.19 공동성명이 완전히 이행되면 한반도 평화체제 정착 및 북미·북일관계 정상화가 이루어져 「비핵·개방·3000」 구상 실현을 위한 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원이 본격화될 수 있는 국제환경이 조성될 수 있다. 세계 각국의 핵무기 포기 프로그램은 크게 우크라이나 방식과 리비아 방식으로 구분할 수 있다.

우크라이나는 1991년 미국의 린-루가(Lyun-Rugar) 법안에 의하여 16억 달러를 투자받아 4,500개의 우크라이나 핵무기를 폐기하였다. 경제적 보상에 의한 핵무기 폐기 방식이다. 반면 핵무기 개발을 시도한 리비아는 영국의 중재에 의하여 핵을 포기하는 대신 미국이 카다피 체제를 보장하였다. 결국 리비아가 핵무기를 포기한 대신 국제사회의 의하여 체제 안전을 보장받는 형태의 핵무기 폐기 방식이다. 북한은 주체사상과 선군사상이라는 체제의 특수성으로 핵 폐기를 위해서는 우크라이나 방식과 리비아 방식을 결합하여야 한다. 폐쇄국가인 북한을 설득하기 위해서는 경제적 보상과 체제 안전 보장이 북

합된 특이한 형태의 북한판 방식을 검토할 것으로 예상된다.

『비핵·개방·3000』 구상의 단계별 추진 로드맵은 국제사회에 대한 북한의 불신으로 행동과 행동이 동시에 이뤄져야 한다. 일반적으로 북한만 핵을 포기하는 방식이 아니고 단계별로 행동 대 행동(action for action)의 원칙에 따라서 북한과 한국 및 국제사회가 동시 행동의 규칙에 맞추어 폐기와 보상의 프로세스가 진행되어야 한다. 『비핵·개방·3000』 구상은 북한이 핵을 완전히 포기하지 않으면 어떤 대북지원도 하지 않겠다는 내용이 아니냐는 지적은 정책 구상의 의도와 내용을 정확하게 이해하지 못한 오해에서 비롯된 것이다.

『비핵·개방·3000』 구상의 가동 시점과 그 조건에 탄력성을 부여한 것은 북한이 적극적으로 움직이면 이에 상응하여 적극적으로 대북경협을 가속화하겠다는 취지다. 이러한 구상이 본격적으로 실현되면 남북경제공동체를 향해 나아가는 발판이 마련될 것이며 이는 다시 남북한 간 정치적 통일로 이어질 수 있을 것이다. 북한의 핵 포기 → 『비핵·개방·3000』 구상 가동 → 북한 경제, 수출주도형으로 전환 → 400억 달러 상당의 국제협력자금 투입 등의 순서로 진행될 것이다. 북한 경제는 현재 자신들이 유엔에 제출한 수치인 1인당 소득 500달러 기준(한국은행 발표는 914달러)으로 매년 15~20%의 성장(평균 17%)을 지속할 수 있다. 한국은행 기준으로는 12% 성장으로도 3,000달러 도달이 가능하다. 10년 후 북한의 1인당 국민소득은 3,000달러 경제로 도약할 것이다. 한국은 1986년 2,700달러, 1987년 3,300달러를 달성하여 산업화로 기본적인 의식주를 해결하는 동시에 민주화에 대한 최소한의 물적 기반을 조성하였다.

『비핵·개방·3000』 구상을 위한 5대 중점 프로젝트는 경제 분야에서 300만 달러 이상 수출 기업 100개를 육성한다. 이를 위해 경제·법

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

물·금융 분야의 전문컨설팅 인력 파견(전직 경제 관료, 경영인), 북한 지역 내 5대 자유무역지대 설치, KOTRA 등 한국의 해외 네트워크 활용 등을 추진한다. 교육에서 30만 명의 산업인력 양성을 목표로 한다. 이를 위해 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성, 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립, 북한관 KDI 및 KAIST 설립 지원 및 북한 대학의 경제, 금융, 통상 교육 과정 지원 등을 추진한다. 재정 분야에서는 400억 달러 상당의 국제협력자금 조성을 목표로 한다. 이를 위해 World Bank 및 ADB 국제차관, 남북교류협력기금, 해외직접투자 유치 협력 및 북일관계 개선에 따른 일본의 대북지원금 확보 등을 추진한다. 인프라 부문에선 에너지난 해소를 위한 협력, 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 및 400Km 구간의 신경의(서울~신의주) 고속도로 건설 등을 추진한다. 복지 부문에서는 인간다운 삶을 위한 의료와 생활 인프라 개선 지원을 추진한다. 이를 위해 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소, 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료 지원, 주택 및 상하수도 개선사업 협력 및 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기 등을 추진한다.

『비핵·개방·3000』 구상은 북한 핵무기의 불가역적(irreversible) 폐기와 핵 폐기에 따라 단계별로 미세하게 나누어 보상받는 북한의 살라미(salami) 전술을 방지하기 위하여 3단계로 진행된다. 우선 6자 회담 참여국들이 북핵 폐기에 대해 그랜드 바겐(grand bargain)방식에 의하여 우라늄과 플루토늄 등 모든 종류의 핵심적인 핵무기의 폐기를 위한 합의가 이루어지고 이행은 3단계로 구분하여 수행될 것이다. <1단계>로 북한은 과거(기존 제조된 핵무기), 현재(플루토늄) 및 미래(UEP) 핵무기에 대한 핵 신고 및 불가역적 불능화를 완료한다. 동시에 남북한 사이에 ‘남북 경제공동체 실현을 위한 협의회’를

설치하여 『비핵·개방·3000』 구상의 구체화를 위한 사전 협의를 본격화한다. 남북한은 ‘남북 경제공동체 협력협정(Korean Economic Community Cooperation Arrangement: KECCA)’의 체결로 제도적 장치를 마련한다. 6자회담 참여국을 비롯하여 관련국들은 국제 간 협의체를 구성하여 400억 달러 상당의 국제협력 자금의 조성 추진을 논의한다. <2단계>로 북한의 핵 폐기가 실질적으로 핵심 부품을 중심으로 이행된다. 북핵 폐기의 가시적 성과와 연계하여 400억 달러 상당의 국제협력 자금 중 일부를 투자하여 5대 패키지 중 교육, 복지 프로그램의 가동에 착수한다. 마지막 <3단계>에서 모든 핵무기의 폐기가 완료된다. 이에 따라 5대 프로그램에서 잔여 경제와 인프라 프로그램의 가동으로 북한 경제의 발전을 위한 토대가 마련된다.

표 II-7 『비핵·개방·3000』 구상의 단계별 이행방안

단계	구체적 추진	400억 달러 조성
<1단계> 북한의 과거(기존 제조된 핵무기), 현재(플루토늄) 및 미래(UEP) 핵무기에 대한 핵 신고 및 불능화 완료	남북한 사이 ‘남북 경제공동체 실현을 위한 협의체’를 설치, 비핵·개방 3000 구상의 구체화를 위한 사전협의 본격화 ‘남북 경제공동체 협력협정(Korean Economic Community Cooperation Arrangement: KECCA)’의 체결로 제도적 장치 마련	국제 간 협의체 구성 400억 달러 상당 국제협력 자금 조성 추진 논의
<2단계> 북한의 핵 폐기 이행 → 북핵 폐기의 가시적 성과와 연계	5대 분야 중 재정, 교육, 복지 프로그램 가동 착수	400억 달러 상당 국제협력 자금 중 일부 투자
<3단계> 북한의 핵 폐기 완료	5대 분야 중 경제, 인프라 프로그램 가동 착수	400억 달러 상당 국제협력 자금 투자

나. 그랜드 바겐 구상

(1) 내용과 철학

2009년 9월 21일 미국 뉴욕을 방문한 이명박 대통령은 미국외교협회(CFR), 코리아 소사이어티, 아시아 소사이어티 등이 공동 주최한 오찬 간담회에서 ‘북핵 그랜드 바겐(Grand Bargain)’을 제안하였다. 이 대통령은 북핵의 완전한 폐기를 전제로 하는 북핵 일괄타결 원칙을 강조하였다.⁹ 또한 제64차 UN 총회 연설에서 “‘핵무기 없는 한반도’는 동북아시아와 세계의 평화를 위해서 반드시 이루어져야 하며” 그리고 “지구상 유일한 분단지역인 한반도가 진정한 화해와 통일의 길로 들어서기 위해서도 비핵화가 우선되어야” 함을 역설하면서, 북한의 결단을 촉구하였다.¹⁰

그랜드 바겐 구상의 철학은 세 가지 인식에서 출발하고 있다. 첫째, 비가역성이다. 그랜드 바겐 구상은 기존 6자회담의 기본 틀인 ‘행동 대(對) 행동’ 원칙에서 벗어나 논의의 시작 단계에서부터 북핵 프로그

⁹ 이제 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에 확실한 안전 보장을 제공하고 국제 지원을 본격화하는 일괄 타결, 즉 그랜드 바겐(grand bargain)을 추진해야 한다. 북핵의 완전한 폐기라는 본질적 문제를 제쳐 둔 채 핵 동결에 타협하고 이를 위해 보상하고 북한이 다시 이를 어겨 원점으로 회귀하는 지난 20년의 전철을 되풀이해선 안 된다. 북핵 폐기의 종착점에 대해 확실하게 합의하고 이러한 목표를 달성하는 행동 방안을 마련하기 위해 5자 간의 구체적인 논의가 필요하다. 북핵문제를 근본적으로 푸는 통합된 접근법(integrated approach)이 나와야 한다. 북한은 이러한 프로세스를 자신의 체제에 대한 위협이나 포위로 오해해서는 안 된다. 핵을 버리고 국제사회에 나오겠다는 북한을 적대시할 국가는 지구상 어디에도 없다. 북한은 핵 프로그램을 포기함으로써 미국 및 국제사회와 새로운 관계를 맺게 될 것이며 이는 곧 북한 스스로를 살리고 발전시키는 유일한 길이 될 것이다. 2009년 9월 21일 이명박 대통령, “CFR/KS/AS 공동주최 오찬 연설,” <<http://www.president.go.kr>>.

¹⁰ 2009년 9월 23일 이명박 대통령, “제64차 UN 총회 기조 연설,” <<http://www.president.go.kr>>.

램의 핵심 부분을 폐기한다는 최종 목표를 상징함으로써 비가역적 핵 포기를 원천적으로 확보한다는 취지에서 출발하였다. 이는 기존의 ‘대북 포괄적 패키지’와 큰 틀에서 궤를 같이하는 내용이나 방법론적으로 한 단계 구체화한 것이다. 북핵의 완전한 폐기라는 본질적인 문제를 제쳐놓고 과거와 같은 방식으로 협상을 진행할 경우 또 다시 원점으로 회귀할 수밖에 없으며, 더는 이 같은 악순환을 반복하지 않겠다는 게 정부의 단호한 입장이다. 따라서 그랜드 바겐은 북한의 비가역적(irreversible) 비핵화 조치를 주요한 핵심 과제로 제시하였다. 기존 북핵 협상이 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해온 전철을 다시는 밟지 않겠다는 의지의 표명으로 해석된다. 지금까지 북핵 협상에서 북한은 흥정 대상을 여러 조각으로 나눠 한국과 미국의 경제적 보상 등 실속을 챙기는 ‘살라미 전법’을 구사했다. 예컨대 제네바 합의는 막대한 경수로 건설 비용과 증유만 소진한 채 폐기되었고, ‘9.19 공동성명(2005)’의 비핵화 원칙도 북한의 두 차례의 핵 실험과 후속 합의 이행 실패로 실효성이 상실된 상태이며, ‘2.13 합의(2007)’를 통한 ‘동결 → 불능화 → 폐기’의 단계적 협상은 5자의 지원(증유 75만 톤 상당, 테러지원국 해제)에도 북한의 핵시설 복구로 사실상 파기되고 말았다. 이는 5자의 지원은 비가역적인 반면, 북한의 비핵화 조치는 가역적이라는 점을 입증하고 있다.¹¹

둘째, 북핵 폐기에 대한 국제사회의 통합적 접근(integrated approach)이다. 지금까지 북핵 폐기에서 보상 방식은 북한이 핵협상에서 일정 부분 이행할 경우 일정부분 보상을 해주는 방식이었다면 앞으로는

¹¹ 북한의 미사일 발사를 비난한 유엔 안보리 의장성명 채택에 반발한 북한 외무성 성명, “6자회담 불참, 핵시설 원상복구 방침”을 천명하였다. 『조선중앙통신』, 2009년 4월 14일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

국제사회가 용인할 수 있는 수준까지 핵무기 및 핵물질 폐기와 관련한 근본적인 조치에 나설 경우 한번에 의미 있는 반대급부를 제공할 것다는 것이다. 이는 김정일 국방위원장이 핵문제를 양자 또는 다자 대화를 통해 해결하기를 희망한다고 언급한 것과 별개로 북측이 핵을 포기할 것이라는 구체적 징후가 나타나지 않고 있다는 인식에 따른 것이다. 이 대통령은 북한이 핵 프로그램의 핵심부분을 폐기할 경우 확실한 안전 보장을 약속하는 동시에 지난 8.15 광복절 경축사에서 밝힌 경제·교육·재정·인프라·생활 향상 등 대북 5대 개발 프로젝트를 추진하면서 국제 지원을 본격화하겠다는 약속도 내놨다. 북한이 처음부터 핵 폐기라는 최종 목표에 대해 합의하고 가시적인 조치를 취한다면 국제사회와 공동으로 정치·경제적 대가를 제공할 것다는 것이다.¹² 이 대통령은 2008년 6월 미국 워싱턴에서 열린 버락 오바마 대통령과의 정상회담에서 대북 포괄적 패키지 개념을 설명했으며, 미국 측은 이를 ‘그랜드 바게닝(Grand Bargaining)’이라고 표현한바 있다. 그랜드 바게닝 구상은 북핵 폐기라는 목표를 달성하기 위한 6개국 간의 구체적인 행동 방안을 담은 것이다.¹³ 현재 북핵 협상 테이블은 참가국들 간 ‘동상이몽’으로 인해 완전한 합의에 도달하기가 쉽지 않다. 국제사회는 북한 핵보유를 용인하기는 어렵다는 데에 공감하고 있으나, 북한의 핵보유로 인한 각국의 안보 위협의 수준, 대북제재에 대한 입장, 그리고 북핵 협상 과정에서 얻고자 하는 실질적 관심 사안

12. 이 대통령이 최근 제시한 ‘대북 포괄적 패키지(comprehensive package)’와 대동소이한 내용으로, 정부는 ‘패키지’라는 단어가 보상의 의미를 지나치게 부각시킨다는 판단 하에 이를 ‘통합적 접근(integrated approach)’ 혹은 ‘그랜드 바게닝’으로 대체한 것이다.

13. 2009년 10월 한·중·일 정상회담에서 이대통령은 그랜드 바게닝 즉, 북핵 일괄 타결 방식은 평소 북한을 제외한 6자회담 참가국 정상들이 공통적으로 갖고 있는 생각이며, 앞으로 계속해서 논의해 나갈 것이라고 강조했다.

이 각각 다르다.¹⁴ 즉, 6자회담 틀은 각국의 북한 비핵화에 대한 비용 지불 의지와 전략적 목표가 완전히 합치되기 어려운 구조라고 할 수 있다.¹⁵

셋째, 북핵문제 해결의 주도적 역할(leading role)이다. 이 대통령은 G20 정상회의 유치 성과를 보고하는 자리에서, 우리의 생각도 변방적 사고에서 중심적 사고로 바뀌어야 하고 세계 10위권 경제대국이 되었지만 국제사회에서 이에 걸맞는 우리의 목소리는 없었다고 지적하면서, “남북문제는 물론 국제적 이슈에 대해서도 우리의 비전과 해법을 내놓고 주도하는 노력을 할 때가 되었고 … 이번 미국 방문에서 북핵문제에 대한 일괄타결 즉, ‘그랜드 바겐’을 제안한 것도 그 일환”임을 밝혔다.¹⁶ 이처럼 그랜드 바겐 방안을 제의함으로써 북

14. 2009년 10월 한·중·일 정상회담에서 중국 원자바오 총리는 “북한이 미국과의 관계뿐만 아니라 남북관계와 북일관계도 개선을 희망하고 있다. 양자 회담은 6자회담의 틀 안에 있어서 모순되지 않으며, 중국이 북한에 제공한 원조는 유엔 안보리의 결의에 위배되지 않는다.”고 언급하였다. 반면 일본 하토야마 총리는 북한의 북일 대화 의사를 환영하고 이 대통령이 제시한 ‘그랜드 바겐’의 방향성을 공유하고 있으며 북미 양자회담이 6자회담으로 조속히 연결되기를 바라고 있다. 북한 핵 폐기, 탄도미사일, 납치문제를 말했고 이 모든 것을 포괄적으로 해결하는 그랜드 바겐이라는 표현으로 이 대통령이 제창했다. “그 방향성을 공유하고 목적을 실현시키면서 북한의 구체적 행동을 요구하는 스텝으로 양자대화도 의미가 있는 것이다”라고 발언하였다. 중국과 일본의 관심사가 차이가 있다는 것을 인식할 수 있다.

15. 국제정치에서 다자주의는 대개의 경우 초기에 기대한 성과를 얻기 어려움에도 매우 바람직한 레짐으로 추구되고 있다. Gabriel Blum, “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law,” *Harvard International Law Journal*, Vol 49, No. 2 (Summer, 2008); Alexander Thompson and Daniel Verdier, “Multi-Lateralisms: Explaining Variation in Regime Instruments,” *For presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association* (August 28~31 2008); 조민, “북핵 일괄타결(그랜드 바겐) 방안: 의의 및 추진방향,” 『북핵 일괄타결 방안』 (통일연구원 학술회의 발표논문집, 2009.11.2).

16. “G20 정상회의 유치 보고 특별기자회견문,” 『청와대뉴스』, 2009년 9월 30일. <<http://www.president.go.kr>>.

핵 협상 과정에서 북핵문제의 최대 당사자인 한국의 이니셔티브 즉, 주도권을 최초로 부각시켰다. 현재는 우리의 문제를 해결하는 데 있어 변방적 사고에서 탈피해야 한다는 인식이 필요한 상황이다. 한국은 지금까지 미국과 중국 및 북한 주도의 6자회담에서 보조 및 지지 역할(complementary supporting role)에 그쳤으나 이제 북핵 협상의 이니셔티브를 확인하면서 주도적 역할(leading role)을 모색하고 있다.

한국의 ‘주도적 역할’은 북핵문제에 대한 ‘독자적’ 접근을 말하는 것이 아니라, 국제협력의 바탕 위에서 보다 창의적이고 적극적인 역할을 추구한다는 의미이다. 향후 북핵 폐기가 가시화되면 보상에 따른 비용 부담 문제가 쟁점화될 것이다. 과거 1차 북핵위기 당시 제네바 회담에서 북핵 폐기 대가로 북한에게 경수로 100만 KW 2기를 건설해주는 재원은 한국이 부담할 수밖에 없었다. 금번 북핵위기 해결은 단순한 비용 부담 문제를 뛰어 넘어 통일 한국의 미래상과 직결되어 있는 만큼 우리의 입장과 정책이 반영되어야 한다. 북핵문제는 결국 북한문제로 확대될 것이다. 이에 따라 우리의 북핵 폐기 방안이 제시되고 국제사회가 공감하도록 한국의 목소리가 강조되어야 한다. 그랜드 바겐은 이러한 문제의식에서 출발하고 있다. ‘그랜드 바겐’은 북핵문제의 해결을 위해서는 남북관계의 틀을 근본적으로 바꿀 필요가 있으며, 따라서 북핵문제로서 한정하는 것이 아니라 북한문제로서 풀어나가자는 것이다. ① 북한에 대한 점진적이며 단계적인(incremental and step-by-step) 개입(engagement)과 ② 북한의 도전에 대한 단순한 관리(manage)를 뛰어넘는 접근이다. ‘그랜드 바겐’은 남북관계를 철저한 전략적 화해(thoroughgoing strategic rapprochement) 관계로 만들고 북핵문제를 근원적으로 해결함으로

써 북핵과 북한으로부터 비롯되는 동북아 지역의 불안 요인을 근본적으로 제거하는 접근법이다.¹⁷

이 대통령이 북핵 해법으로 제시한 ‘그랜드 바겐’ 구상을 행동계획을 토대로 구체화될 것이다. ‘일괄타결’이라는 다소 추상적으로 제시된 방안의 논리를 보다 정교하게 가다듬는 한편 관련국과의 협의에 주력하고 있다.¹⁸ 그랜드 바겐은 북핵 6자회담의 최대 성과물로 평가되는 9.19 공동성명과 이를 이행하기 위한 합의문과도 상충되지 않는다. ‘그랜드 바겐’을 추구한다고 해서 9.19 공동성명이나 2.13 합의, 10.3 합의 등 기존의 북핵 합의를 부정적으로 보거나 버려야 할 것은 아니다. 그랜드 바겐은 9.19 공동성명에 담긴 내용을 망라한 이행 가능한 완결된 합의를 의미이며 비핵화의 핵심부분을 너무 뒤로 미루지 않겠다는 입장을 함축하고 있다. 6자회담 과정에서 채택된 기존의 합의를 존중하겠다는 뜻을 분명히 한 것이다. 따라서 북한이 2.13 합의나 10.3 합의로 복귀할 경우 이를 북핵 협상의 출발점으로 삼을 수도 있음을 시사한다. 이 대통령이 제안한 그랜드 바겐에 대해 ‘원 샷 딜(one shot deal)’로 표현하면서 일각에서 일부 해석상의 오해가 있었으나 용어 해석상의 미세한 차이에서 기인한 것으로 본질적인 차이는 아니다. 이에 따라 정부는 우리가 제안한 그랜드 바겐과 미국 측에

17. 박영호, “북핵문제 해결을 위한 국제공조 추진 방향: 북핵 일괄타결 방안(Grand Bargain)의 추진을 위해,” 『북핵 일괄타결 방안』 (통일연구원 학술회의 발표논문집, 2009.11.2).

18. 2009년 9월 9일 청와대 정상회담에서 이명박 대통령은 “한-일 정상은 북핵문제와 관련해 근본적이고 포괄적인 해결 방안이 필요하다는 데 공감했다.” 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리는 “이 대통령이 주장하는 그랜드 바겐 즉, 일괄 타결 방안이 아주 정확하고 올바른 방안이라고 생각한다. 북한의 핵 및 탄도미사일 개발에 대해 일괄적, 포괄적으로 문제를 파악하고 북한의 구체적인 행동이 나타나지 않는 한 경제협력을 해서는 안 된다. 일본인 납치문제도 함께 논의되어야 한다.”고 언급하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

제시한 포괄적 패키지의 공통분모를 확대하는 한편 9.19 공동성명과 이를 이행하기 위한 2.13 합의나 10.3 합의를 존중하면서 실천적인 비핵화 로드맵을 마련하고 있다. 또한 북한이 취해야 할 비핵화 조치와 이에 상응해 제공될 각종 조치의 내용을 정교하게 제안하고 있다. 현재 의미 있는 비핵화와 관련, 핵무기와 핵물질, 제조시설 등 핵심부분의 폐기나 국외 반출, 핵 및 대륙간탄도미사일 관련 프로그램 폐기, 국제원자력기구(IAEA) 감찰 등을 나열했다. 또 북한에 제공될 조치에 대해서는 북한에 대한 불가침선언 또는 조약, 핵심 국가와의 관계 정상화, 경제·에너지 지원, 평화체제 수립 등이 상정될 수 있다. 다만 북한이 비핵화와 관련된 본질적 결단을 내리기 전까지는 국제사회의 대북 제재가 지속될 것이다.

(2) 배경: 북핵문제의 악순환 사이클

북한은 1994년 7월 북·미 뉴욕 실무 접촉에 합의하면서 1993년 이후 1년을 끌어온 1차 핵 위기를 대화 국면으로 전환시키며 10월 제네바 합의(Geneva agreement)에 이르렀다. 북한은 2003년 4월 2차 위기 당시에는 전격적으로 ‘다자회담’을 수용하고 6자회담 테이블에 나왔다. 북한은 2006년 11월에도 전격적으로 6자회담 복귀를 발표한 뒤 2.13 합의에 서명했다.¹⁹ 한편 미국도 북핵문제 해결에서 일관성에 혼선을 가져온 사례도 있었다. 최대 8년 최소 4년의 임기제인 미국의 정치 지도자와 종신제인 북한 지도자 간의 협상에서 가장 큰 어려움은 미국은 협상 당사자가 바뀌나 북한은 거의 고정되어 있다는 것이

¹⁹ 박종철, “북핵문제의 평화적 해결방안,” 『21세기 한반도 정세변화와 통일의 비전』 (통일연구원 학술회의 발표논문집, 2004.7.25), p. 34.

다. 결국 이러한 상황은 미국의 협상자들이 같은 오류를 반복하는 원천적인 구조를 형성하게 하였다. 또한 민주당과 공화당의 정권교체 역시 이러한 문제점을 반복하게 만든다. 미국의 북핵 협상 행태의 특징적인 패턴은 부정(denial) → 분노(anger) → 협상(bargaining) → 좌절(depression) → 수용(acceptance)의 5단계를 거친다는 것이다.²⁰ 미국의 도식화된 협상 패턴은 북한으로 하여금 미국의 행동을 예측 가능하게 하였고 최종적으로 시간변수를 고려할 때 최종적으로 승자는 북한으로 결정되어졌다. 이제 20여 년에 달하고 있는 북한 핵 문제는 악순환의 고리를 절단해야 한다.

● 표 II-8 북한 핵문제와 국제사회의 대응

	북한 도발	국제사회 제재	중재	대외국면 조성
1993~1994년	북한, IAEA 핵사찰 거부	미국 정부의 국지적 공격 검토 (1994년 6월)	지미 카터 전미국 대통령 방북 (1994년 6월)	북-미 고위급 회담 재개 (1994년 7월)
2002~2003년	북한, 우리늄 농축 프로그램 시인 (2002년 10월)	국제 원자력 기구 (IAEA)의 유엔 보고 결의안 채택 (2003년 2월)	중국의 3자회담 조율(2003년 3월)	북한 외무성 6자회담 개최 발표 (2003년 8월)
2006년	1차 핵 실험 (10월 6일)	유엔 안보리 결의안 1718호 채택 (10월)	중국의 순방외교 (10월)	북한 외무성 6자회담 복귀 발표 (11월)
2009년	장거리 로켓발사 (4월 5일)·2차 핵 실험(5월 25일)	유엔안보리 결의안 1874호채택 (6월)	중국의 순방외교 (7~9월) *다이빙귀 김정일에게 후진타오 친서 전달	북한 김정일, 양자 다자대화 희망 (9월 18일)

²⁰ 정낙근, “남북관계, 어떻게 풀어야 할 것인가?,” (민주평통 주최 전문가 대토론회 발표논문집, 2009.11.6).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

4. 맺는 말

이명박 정부의 대북정책은 기본적으로 상생과 공영이다. 북한 압박이 정책의 최종 목표가 아니다. 상생과 공영을 제도화시키기 위해서는 새로운 평화 구조를 창출해야 한다. 새로운 평화 구조를 창출하기 위해서는 북핵, 북한문제 및 군사적 신뢰구축 등을 포함한 한반도의 다양한 주제들이 해결되어야 한다. 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축 노력을 ‘선차적 관계’에서 추진하여야 한다.²¹ 북핵문제가 우선 해결되어야 한다. 정부는 북한의 남북 대화 의사를 환영하고, 북핵 포기가 전제될 경우 상생과 공영을 위한 다양한 분야의 협력을 추진한다는 입장이다. 북한 정권보다는 주민들의 실질적인 삶의 질을 개선하는 대북지원을 추진할 것이다. 향후 남북관계는 보다 생산적으로 발전되어야 하며 실용적 접근 하에 남북 주민의 행복을 추구하며 평화통일의 기반을 마련하는 것이 중요하다. 남과 북이 서로 상생하면서 지속적인 남북관계 발전을 추구하도록 냉전 구조를 변화시키는데 주력할 것이다. 대북 화해 협력의 기초를 유지하면서 과거 대북정책의 성과를 바탕으로 한 단계 더 높은 남북관계 발전을 추구하여야 한다. 이 과정에서 국민들의 의견을 폭넓게 수렴하고 국민적 합의에 기반을 두어 투명한 대북정책을 추진함으로써 국론분열과 남남갈등을 방지한다.

결론적으로 △실용과 생산성, △원칙에 철저하되 유연한 접근, △국민합의, △국제협력과 남북협력의 조화라는 4대 원칙을 견지하

²¹ 백승주, “이명박 정부의 통일비전과 한반도 평화체제 구축방안,” (미래기획위원회 및 통일연구원 주최 21세기 한반도 정세 변화와 통일의 비전 학술회의 발표논문집, 2009.5.18).

면서 △북핵문제의 평화적 해결, △실질적인 남북대화, △상생과 호혜의 남북경협, △사회문화 교류 활성화, △인도적 문제 해결 등 5대 과제를 해결하고 이를 통해 평화·경제 및 행복 등 3대 공동체를 구성하여 한반도 평화통일의 실질적인 토대를 건설하는 것이 이명박 정부 대북정책의 핵심이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

참고문헌

1. 논문

박영호. “북핵문제 해결을 위한 국제공조 추진 방향: 북핵 일괄타결 방안(Grand Bargain)의 추진을 위해.” 『북핵 일괄타결 방안』. 통일연구원 학술회의 발표논문집, 2009.11.2.

박종철. “북핵 문제의 평화적 해결방안.” 『21세기 한반도 정세변화와 통일의 비전』. 통일연구원 학술회의 발표논문집, 2004.7.25.

백승주. “MB정부의 통일비전과 한반도 평화체제 구축방안.” 미래기획위원회 및 통일연구원 주최 21세기 한반도 정세 변화와 통일의 비전 학술회의 발표논문집, 2009.5.18.

정낙근. “남북관계, 어떻게 풀어갈 것인가?.” 민주평통 주최 전문가 대토론회 발표논문집, 2009.11.6.

조 민. “북핵 일괄타결(그랜드 바겐) 방안: 의의 및 추진방향.” 『북핵 일괄타결 방안』. 통일연구원 학술회의 발표논문집, 2009.11.2.

Thompson, Alexander and Verdier, Daniel. “Multi-Lateralisms: Explaining Variation in Regime Instruments.” *For presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association*. August 28~31, 2008.

Blum, Gabriel. “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law.” *Harvard International Law Journal*. Vol. 49, No. 2, Summer 2008.

2. 기타자료

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『조선중앙통신』.

<<http://www.washingtonpost.com>>.

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

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

Ⅲ. 이명박 정부 대북정책의 확산체계와 장애요인

류길재(북한대학원대학교)



1. 서론

여론조사의 힘을 빌리지 않더라도 우리 국민들의 대다수는 대북정책과 관련해서 “북한한테 저자세는 보이지 마라, 그러나 남북관계는 시끄럽지 않았으면 좋겠다.”라고 생각하는 것처럼 보인다. 얼핏 합리적인 것처럼 보이지만 사실은 모순이다. 저자세를 보이지 않으면서 남북관계를 평화롭게 유지하기 어렵고, 남북관계를 평화롭게 유지하려면 저자세는 불가피해 보인다. 그러나 묘하게도 이러한 인식은 우리 정부의 대북정책에 균형점을 시사한다. 여기서 말하는 저자세란 김대중-노무현 정부 시기의 대북정책에 대한 비판의 발현일 것이고, “시끄럽지 않았으면 좋겠다.”는 것은 이명박 정부 출범 이후 남북 간에 발생하는 크고 작은 파열음과 경색국면에 대한 우려일 것이다.

이명박 정부는 김대중-노무현 정부 하의 이른바 진보 정권 10년이 지난 이후 보수 정권이 재집권한 첫 번째 사례에 속한다. 한국의 보수 정권은 1948년 건국 이래 대한민국의 틀을 형성하고 정책의 방향을 정립해 왔다. 특히 대북정책은 냉전질서라는 시대적 배경과 한국 전쟁 이후 적대적인 남북관계라는 조건 위에서 ‘보수적인’ 기조를 띤 정책으로 형성되었다. 이러한 정책은 북한으로부터의 끊임없는 도발과 위협에 대한 강력한 대응을 기조로 구축되었다. 그러나 보수적인 대북정책 하에서도 박정희 정부 시기에 남북 간에 공식적인 대화가 이뤄진 이래 전쟁 재발을 방지하고, ‘민족공동체’의 정체성을 회복하기 위한 다양한 노력이 추진되면서 수정을 거듭했다. 특히 1987년 민주화가 개막되면서 집권한 노태우 정부 하에서 추진된 대북정책은 1988년의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 7.7 특별선언’을 통해서 대한민국 건국 이래 처음으로 북한과의 교류와 협력을 증진함으로써 점진

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

적인 통합을 이루겠다는 의지를 천명하였고, 그 이후 역대 정부는 이러한 기초를 계승하였다.

그럼에도 본격적인 민주화의 서막을 알린 김영삼 정부 하에서 발생한 북한 핵문제는 김영삼 정부에게 우리말의 ‘포용정책’이라는 표현으로 담아낼 수 있는 교류·협력 정책을 적극적으로 추진할 수 있는 여건을 허용하지 않았다. 이런 의미에서 김대중 정부가 ‘포용정책’을 자신의 대북정책 브랜드로 삼았던 것은 적절하지 않았다. 그 명칭에 대한 저작권이라는 측면에서도 김대중 정부 고유의 것도 아니었지만, 식량난으로 인한 북한의 경제문제와 북핵문제 등 김영삼 정부가 처했던 시대적 맥락을 간과하여 차별화의 근거가 박약했기 때문이다. 김영삼 정부 역시 남북정상회담을 추진했고, 다만 운이 나쁘게도 김일성 주석의 갑작스러운 사망으로 성사되지 못했을 뿐이다. 요컨대 김대중-노무현 정부에 의해 마치 대북 대결정책 또는 “봉쇄정책”을 구사했다고 해서 극복의 대상이 되었던 김영삼 정부 역시 따지고 보면 노태우 정부 이래 한국 정부의 대북정책을 계승했다고 할 수 있다.

김대중-노무현 정부 10년은 주지하듯이 포용정책이 만개(滿開)했던 시기였다. 그러나 사실 달라진 것은 별로 없었다. 두 정부가 마치 그 이전 한국의 역대 정부가 자신들이 추진했던 포용정책과는 별종의 대결정책 또는 봉쇄정책(containment)을 추진했다고 주장했지만, 이는 자신들의 대북정책을 돋보이게 하려는 수사(修辭)에 불과한 측면이 강하다. 그럼에도 두 정부가 추진한 교류·협력 정책이 남북관계를 변화시키는 데 기여한 것 또한 사실이다. 그러한 변화가 본질적인 변화냐, 아니냐를 놓고 많은 쟁론이 있었지만, 어쨌든 변화였음에 틀림없다. 그러나 이보다 더 중요한 두 정부의 공헌은 교류·협력 정책을 ‘원 없이’ 구사해 봤다는 점에 있는지도 모른다. 비록 노태우 정부를

‘포용정책’의 기산점으로 삼는다고 해도 이 두 정부에 와서야 비로소 남한이 북한에 대해서 취할 수 있는 교류·협력 정책의 현실을 직시할 수 있었다는 의미에서이다. 따라서 지난 10년은 ‘포용정책 실험’이 어떠한 성과를 거둘 수 있는지, 어떤 점에서 신중하게 해야 하는지, 문제점은 무엇인지 등을 가늠할 수 있는 좋은 기회였다.

이런 맥락에서 이명박 정부는 대북정책의 변증법적 종합(dialectical synthesis)을 추구할 수 있는 조건을 확보할 수 있게 되었다. 다른 한편으로는 국민들의 대북정책에 대한 인식이 보여주는 균형점 즉, 북한에 대해서 할 말은 하지만, 남북관계를 안정적이고 평화적으로 관리하는 정책을 견지해야 하는 것은 이명박 정부의 과제이다. 따라서 역사적 맥락에서 볼 때 이명박 정부에 와서 대북정책의 변증법적 종합을 이룰 수 있는 조건과 대북정책의 균형점을 추구해야 하는 과제는 정확하게 일치하고 있다. 이런 의미에서 이명박 정부는 대북정책 수행에 매우 유리한 위치에 서 있다고 할 수 있다. 물론 현실은 그렇게 간단치 않다. 이명박 정부 2년 동안 대북정책은 격렬하지는 않더라도 여전히 남남갈등의 핵심적인 지점으로 남아 있으며, 남북관계 역시 경색을 탈피하지 못하고 있다.

대북정책이 북한이라는 명확한 상대가 있는 만큼 성과를 가르는 기준 역시 분명하다. 즉 성과가 크면 성공이고, 성과가 적으면 실패다. 그러나 성과라는 것이 보는 각도에 따라 다양하게 평가될 수 있기 때문에 성공/실패를 가르기도 쉽지 않다. 아마도 우리는 대북정책의 성과에 대한 기준을 민주화와 결부시킬 수 있을 것이다. 이명박 정부는 1987년에 착수된 한국 민주화의 한 세대를 경과한 이후 등장한 정부라고 할 수 있다. 따라서 이명박 정부는 권위주의로의 회귀와 정권 교체의 경험을 통한 한국 민주화의 진전 사이에서 있는, 다시 말

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

해서 민주주의의 공고화 여부, 또는 한국 민주화의 전형을 만들 수 있는지 여부를 가늠할 수 있는 정치사적 의미를 지닌다. 이명박 정부 하에서 한국 민주주의는 자신의 공고화된 모습을 보여줄 지 아니면 또 다른 파행을 보여줄지 알 수 없다. 예컨대 4대강 및 세종시 등 국내 적 정책 의제와 기후협약 및 한미 FTA 등의 대외적 정책 의제 등에 대해서 민주화된 한국 정부가 정책을 어떤 방식으로 추진하며 그 성과는 어떻게 드러날 것인지 등에 따라 한국 민주주의의 정착을 가늠할 수 있을 것이다.

임기 5년의 한국 정부가, 그 정부가 추구하는 정체성도 유지하면서 성과도 담보하는 정책을 갖기 어렵다는 사실을 우리는 노무현 정부로부터 잘 목격했다. 대표적으로 지역균형발전에 걸맞은 정책으로 내걸고 여야의 합의로 법률안까지 통과시킨 행정복합도시 개발 계획이 이명박 정부에 와서 근본적으로 도전을 받고 있다. 이명박 정부 역시 자신의 정체성을 담아 정치적인 생명까지 내걸고 세종시 수정에 진정성을 담고 있지만 현재로서 과연 그것이 가능할지에 대해서는 의문이 제기된다. 그만큼 정책 추진에서 정체성과 성과를 양립시키는 일이 간단치 않음을 알 수 있다. 정체성을 담은 정책이라고 해서 자동적으로 성과를 보장하는 것이 아닌 이유는 아마도 민주화의 굴절효과 때문인지도 모른다. 한국에서의 민주화는 과거 냉전 시대에 성립된 권위주의 정치에 대한 반작용을 의미하는 것이면서 동시에 권위주의 정치 하에서 이룩한 산업화와 경제성장의 토양 위에서 가능한 것이었다. 민주화가 지니는 모순을 한국사회가 어떻게 극복하느냐가 향후 한국 민주화의 과제일 것이다.

그 과제를 대면하고 해결하기 위해서 여러 가지 방법이 가능할 것이다. 우선 생각할 수 있는 것이 민주주의와 관련된 거대 담론 또는

추상적인 관념을 정치(精緻)하게 구축하여 이를 확산시키는 것이다. 그러나 이는 누가 과연 그런 담론이나 관념을 정당성을 갖고 구축할 수 있는냐는 문제에 봉착한다. 보수는 보수대로, 진보는 진보대로 자신들의 정당성을 고집하게 될 것이다. 이는 오히려 민주화를 파행시킬 우려가 있다. 둘째는 제도로서 민주화를 담아내는 것이다. 의회를 통해 민주주의의 제도화에 합의를 이루고, 비록 현실은 이런 제도에 미치지 못할지라도 제도를 통해 조금씩 진전시켜 나가는 것이다. 그러나 이것 역시 현실 속에서 여야의 극한 대립이 지속되는 한 공염불에 그칠 우려가 있다. 셋째로는 구체적인 정책 속에서 민주화를 투사할 수 있는 과정을 만들어내는 것이다. 현실적으로는 이 방법이 가장 유효한 것처럼 보인다. 그 이유는 정책은 정체성과 성과라는 현실 구체적인 준거를 갖고 있으며, 비교적 정치 행위자들의 이해관계가 조정될 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 물론 이도 쉬운 일은 아니지만 그나마 민주화로 가는 도정을 단축시킬 수 있는 현실성과 구체성을 담고 있다.

그러한 정책 영역 중 대북정책은 가장 어려우면서도 일단 컨센서스가 구축되면 실현 가능성이 매우 높은 영역이다. 대북정책은 국민들의 이해관계가 비교적 직접적으로 부딪히는 영역이 아니다. 비록 현실에서는 ‘남남갈등’이라는 현상으로 인해 매우 갈등적인 것처럼 비치지만 가만히 들여다보면 대북정책에서의 차이라는 것은 그다지 크지 않다. 아래에서 살펴보겠지만 그 정책 영역이 갈등적인 것처럼 보이는 이유는 정권 교체에 따르는 정치적 의제 구분과 신중하지 못한 정부의 정책 추진 때문이었다. 이런 문제점을 희석시킨 것은 이른바 ‘냉전 반공주의’라는 과거 권위주의 시대의 환경적 조건에 대한 몰역사적 이해나 그 부정적 유산을 강조하려는 정치적 선전에

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

기인한다.

이 글은 한국사회에서 대북정책이 어떻게 가치중립적인 정책 내용을 견지하면서 국가이익과 국가전략을 위해 기여할 수 있도록 할 것인가를 검토하려는 목적을 갖는다. 이러한 검토는 대북정책이 국민들 사이에서 수용될 수 있는 여지를 확대시키는 것과 연결돼 있다. 대북정책은 북한이라는 분명한 상대가 있고, 핵문제 등 국제적으로도 민감한 외교적 사안과도 직접적으로 연계돼 있어서 국민적 공감대(national consensus)가 매우 중요하다. 장기적으로는 통일이라는 국가적 목표와도 직접 관련되는 것이어서 한국사회가 갖고 있는 역량을 최대한 발양시켜야만 하는 문제이다. 그러나 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 우선 대북정책을 국민과 사회 속으로 확산시켜야 한다. 어떻게 할 것인가. 이 글에서는 대북정책의 확산을 민주화라는 맥락 속에서 투사하려고 한다. 즉 정부가 대북정책을 확산시키는 방식은 단순히 홍보, 선전, 교육과 같이 위로부터 부과되는 권위주의적인 방식이 아니라 그 자체로서 민주화를 성숙하게 하는 방식이어야 한다. 이는 결국 대북정책의 정당화에 관한 문제가 될 것이다.

2. 대북정책의 ‘확산’과 정당화(legitimation)

분단 60년을 넘기고 65년을 바라보고 있다. 그 사이 열전(전쟁)과 냉전, 대화와 교류, 그리고 끊임없이 이어지는 긴장과 위기도 경험해 봤다. 분단의 연륜이 이 정도 됐으면 이제는 남북관계의 평화로운 상태가 정착됐을 법도 하지만 한반도는 여전히 ‘냉전의 고도(孤島)’로 불린다. 그러나 더욱 우려스러운 것은 한국 사회가 북핵문제 즉, 사실

상 핵보유국으로 들어선 북한문제에 대해 무관심하다는 점이다. 2009년 5월 25일 북한의 2차 핵 실험이 감행됐어도 그 사건이 한국사회에 미친 충격은 크지 않았다. 그러나 이와 같이 한국사회가 북한문제에 대해 드러내는 무관심의 원인은 단순하지 않다.

2000년 남북 정상회담 이후 8년 동안 이어진 ‘화해와 협력’, ‘평화와 번영’의 시대에는 정부나, 정치인이나, 기업인이나 할 것 없이 북한이 ‘엘도라도’라도 되는 듯이 덤벼들었다. 그야말로 북한은 ‘기회의 땅’이었으며, ‘특수(特需)’의 진원지로 인식되었다. 남북관계의 근본적인 개선보다 국내적 정치선전이 앞섰다. 김대중 정부가 ‘한반도 냉전질서 해체’를 내걸면서 추구했던 것은 사실은 완고한 보수 권위주의 세력의 대북정책의 해체였다. 이 점에 있어서는 노무현 정부도 마찬가지였다. 진정으로 남북관계의 근본적인 개선을 추구한 것이었다면 남북관계가 갖고 있는 역사적으로 축적된 분단 구조의 무게를 이해하고 그에 걸맞게 접근했어야 했다. 10년 동안 두 정부는 사람들의 왕래와 경제지원을 ‘교류와 협력’이라는 명분하에 추구하면서 보수 정권들이 북한을 경원시하면서 행한 신중한 대북정책을 비롯했다.

김대중 정부가 ‘5억 달러’의 현금을 주고 정상회담을 성사시키면서 가지려고 했던 대북 레버리지는 한국 정부에게 온 것이 아니라 북한에게 돌아갔다. 김대중 정부가 보수 정권의 대북정책과 자신의 대북정책을 차별화시키기 위해 고안한 ‘햇볕정책’은 북한의 ‘외투’를 벗긴 게 아니라 자신을 벗겼다. 그렇게 해서 북한의 변화를 추동하고, 남북 관계를 평화로운 관계로 항구화시키려고 했다는 고백은 오늘날 돌이켜보건대 독백이었다. 그러한 정책이 정권을 막론하고 장기적으로 추진되어야 비로소 성과를 거둘 수 있다는 말은 시간이 지나면 정당성이 입증될 수 있을지는 알 수 없으나, 그런 길고도 불확실한 시간을

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

남북관계가 견뎌낼 수 있을 것 같지는 않았다. 어쩌면 이명박 정부가 들어선 것이 진보 세력에게는 적절한 타이밍이었는지도 모른다. 보수적인 정부로 정권이 교체되어 햇볕정책의 동력이 상실됐고, 따라서 자신들의 신념이 확증될 수 있는 가능성을 잃은 것만큼, 논박될 가능성도 차단됐기 때문이다. 정책이 추진되기 위해서는 성과만큼이나 정당성도 중요하다. 특히 대북정책과 같이 이해당사자가 뚜렷하지 않은 대신에 다면적일 경우에 그렇다.

따라서 우리는 대북정책을 둘러싸고 무관심이 점차 커지고 있는 원인을 ‘양치기 소년’의 비유에서 구할 수 있을 것이다. 남북관계의 선부른 변화론은 변화하지 않는 북한에 대한 실망감을 극명하게 만들었고, 동시에 북한의 핵무장화가 진전되면서 대북정책의 구조적 무능력에 대한 외면을 조성했다. 한편 변화론에 대한 실망은 불변론에 대한 실망으로 전이됐다. 비록 북핵문제와 북한문제가 당장의 해법은 보이지 않더라도 변화에 대한 희망을 놓지는 말아야 한다는 집단적 심리가 조성되었다. 앞서 지적한 대로 우리 국민들의 절묘한 대북정책 인식이 나오게 된 것이다. 변화하지 않는 북한에 대한 실망과 그럼에도 변화시키겠다는 과거 정부의 정책에 대한 경고와 동시에 그러나 변화시키겠다는 희망은 가져야 하는 것 아니냐는 인식이 바로 그것이다. 그렇지만 이러한 절묘한 인식은 동시에 무관심을 확대시키고 있다. 그러한 무관심의 대상은 북한이라기보다 한국 정부라고 보인다. 변화론과 불변론 사이를 널뛰는 동안 북한이라는 대상에 대한 관심은 혼선과 쟁론의 영역에 빠져 버린 대북정책에 가려지게 되었기 때문이다. 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 큰 기여를 했음은 분명하다.

남북관계가 한국사회에서 차지하는 위상에 일정한 변화가 초래된 것이다. 김대중 정부 이전 남북관계는 한국사회 공동체 내에 일정한

정도의 공감대 위에서 사고되었다. 해방 이후 냉전 시대 전 기간에 걸쳐 남북관계는 북한의 도발과 위협에 대한 남한의 대응과 반발로 점철되었다. 권위주의 정권들이 북한의 대남적화 공세를 이용하여 자신의 권력을 정당화시켰던 사례도 흔하지 않게 발견되었지만, 민주화 이후 북한과의 교류·협력 사업이 거꾸로 한국의 특정 정부의 정치적 기반으로 변화했다. 대북정책은 이제 확고하게 국내정치와 깊은 연계를 맺게 되었다.

대북정책은 ‘북한문제’와 관련되어 이른바 국가이익을 구현하기 위해 정부가 실행에 옮기는 일련의 정책을 말한다. ‘북한문제’란 북한, 통일, 남북관계뿐만 아니라 이러한 문제들과 연관되어 동북아 정세에 직접적으로 영향을 미치는 모든 문제를 포괄한다. 따라서 그 외연이 매우 넓고, 심지어 모호하기까지 하다. 따라서 대북정책의 범주 안에는 한미동맹이나 북중관계와 관련되어 정부가 취해야 할 정책도 포함될 수 있다. 물론 협의의 대북정책은 그것이 다루는 북한문제를 북한, 통일, 남북관계에만 국한된 문제로 볼 수도 있겠지만, 현실은 그렇게 좁혀서는 파악이 되지 않는다.¹ 이런 이유에서 대북정책의 실상을 국민들에게 정확하게 전달하는 것은 어렵다. 국민들이 대북정책을 보는 시각은 주로 북한, 통일, 남북관계와 직접적으로 관련된 정책만을 통해 형성되며, 외교나 안보와 만나는 접점에서 추진되는 분야는 별개의 것으로 인식하기 쉽다.²

이와 같이 정책이 추구해야 할 이슈나 의제가 넓은 것은 대북정책

¹ 노무현 정부가 대북정책을 동북아 평화번영정책으로 동북아 구상까지 아우르는 개념으로 설정한 것도 이러한 고민의 소산으로 볼 수 있을 것이다.

² 사실 한국 외교 활동의 대부분은 4강 외교이고, 그 중에서도 북한문제와 관련된 업무가 대부분이다. 북핵문제가 그 좋은 예이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

의 특수성이자, 동시에 국민적 공감대 마련이 필요하다는 것을 의미한다. 한편 대북정책은 외교나 안보 등 대외적인 차원에서 국가이익의 중요한 부분과 관련을 맺고 있으므로 비밀주의적 특징을 갖는다. 다뤄지는 사안들이 북한을 비롯해서 주변국과의 협의가 필요하기 때문에 이를 공개하기가 어렵고 담당하는 소수의 정부 기구와 요원들에 의해 결정된다. 따라서 대북정책에 있어서 비밀주의와 공감대 마련은 충돌할 수밖에 없다.

한국사회의 민주화가 진전되면서 정권 교체가 이뤄지고 이에 따라 대북정책이 진동하고, 그에 따라 국민적 공감대도 휘둘리는 양상을 드러냈다. 그것이 주는 의미는 대북정책이 일관성을 갖지 못하는 것뿐만 아니라 국민들이 전혀 다른 패러다임에 토대해 있는 정책 방향에 노출된다는 것이다. 주로 정권을 장악한 정파가 지향하는 대북정책의 철학과 원칙, 내용을 국민 전체 또는 특정 정파의 지지 세력을 중심으로 홍보하는 차원으로 좁혀질 수밖에 없는 한계가 있다는 말이다.

그러나 대북정책은 어떤 정책 이슈보다도 국민의 지지와 공감대에 기초했을 때 정책의 수행력이 높아지게 된다. 따라서 중요한 것은 정당성이다. 정책의 내용이 정당해야 하고, 정책을 입안하고 추진하는 과정도 이치에 마땅해야 한다. 그 정당성의 대상도 첫째는 북한이지만, 그보다도 국내사회와 국제사회에 대한 정당성이 견지되어야 한다. 정책의 확산방안은 단순히 정부의 대북정책을 홍보하는 것을 넘어선다. 사실 ‘확산’이란 표현에 대해서 권위주의적 주입을 연상할 수도 있겠지만, 예컨대 클린턴 정부의 대외정책의 핵심인 ‘관여와 확산(engagement and enlargement)’과 같이 자신이 추구하는 정체성과 가치관, 정치적 견해 등을 상대방이 수용할 수 있도록 틀을 만들어

나간다는 점에서는 반드시 권위주의적이라고 할 수는 없다. 어떤 경우든 정당성이 핵심적으로 견지돼야 상대방이 이를 수용할 수 있다.

자카리아(Fareed Zakaria)가 미국의 헤게모니가 과거보다 약화된 세계질서 하에서 미국이 추구해야 할 대외정책의 지침으로 제시한 몇 가지 내용의 핵심이 정당성이라는 사실은 우리에게도 유용한 참고가 될 것이다.³ 물론 자카리아는 대외정책의 측면에서 초점을 맞췄지만, 미국 정부가 보다 유연하고 장기적인 대외정책을 추진하는 데 가장 커다란 방해물은 국내에 있으며, “어떤 양보나 조정도 유화책(appeasement)으로 취급하는 경향이 있다.”라는 언급에서 보듯이 대외정책을 추진하기 위해 국내정책에서 경계해야 할 것은 존재한다고 지적한다.⁴ 대외적인 측면에서의 정당성 확보는 더욱 중요한데, 최근 나이(Joseph Nye)가 주장하는 것처럼 소프트파워(soft power)의 중요성에 착목하여 보면, 미국과 같은 강대국도 하드파워(hard power)에 의존해서 문제를 해결할 수 없다. 소프트파워 즉, 한 나라의 리더십이나 공공외교를 통해 다른 나라들의 마음을 끌 수 있는 힘이 필요하다. 이를 통해 한국의 대북정책이 북한뿐만 아니라 주변국들에게도 도움이 되는 방향임을, 북한과 동북아 여타 국가들에 게 역설하고, 이를 위해 필요한 노력을 기울이게 되면 비록 북한이 이를 수용하지 않는다고 하더라도 국내사회에서, 또한 국제사회에서 한국의 외교적 노력이 한국에게 자카리아가 말하는 정당성을 부여하게 될 것이다.⁵

³ Fareed Zakaria, *The Post American World* (New York: W.W. Norton & Company, 2008), pp. 235~250.

⁴ *Ibid.*, p. 236.

⁵ 이에 대한 세부적인 논의는 류길재, “북핵 문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상,” 『한국과 국제정치』, 제67호 겨울호 (경남대 국동문제연구소, 2009) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

대북정책의 대상이 다면적이기 때문에 정당성은 다면적으로 확보돼야 한다. 이런 의미에서 확산방안의 핵심은 정당화(legitimation)이다. 그런데 정당화는 기술적인 차원에서 구축되는 한계가 있다. 정당화의 핵심은 내용이다. 내용이 그럴 듯해야 그 내용이 신뢰를 받을 수 있을 것이다. 그러한 정책의 방향을 잡아 나가기 위한 노력은 국내적으로 대북정책을 둘러싸고 전개되고 있는 남남갈등이라는 장애물을 우선적으로 극복해야 성공할 수 있다.

3. 장애요인으로서의 남남갈등: 정당성을 둘러싼 쟁투

이른바 ‘남남갈등’은 민주화의 진전과 더불어 한국 근현대사에 내재해 있던 역사적·이념적·정치적 갈등구조가 표출된 것이다. 남남갈등이라는 말이 의미하듯이 그 갈등의 근저에는 북한의 존재와 관련되어 발생하는 이슈들이 자리하고 있다. 즉 분단과 관련된 모든 이슈를 둘러싼 쟁투가 바로 남남갈등의 원인인 셈이다. 그러나 현 시점에서 남남갈등은 대북정책을 둘러싸고 벌어지는 갈등이 주조를 이루고 있다. 비유컨대 대북정책을 둘러싼 갈등이라는 빙산의 일각과 그 일각의 기초로 존재하는 거대한 갈등구조로 구성돼 있는 것이다.

대북정책에 있어서 남남갈등은, 한국 다원주의 사회 내에서 존재하는 다양한 견해와 이해관계가 타협과 조정의 의해 궁극적으로 컨센서스로 귀일되는 과정을 심각하게 제약하는 구조적인 성격을 갖고 있다. 남남갈등의 존재로 인해 대북정책은 국민적 합의기반을 제약 당하고, 대북정책은 끊임없이 남남갈등의 소재와 기회를 제공하는 정책

영역이다. 이는 마치 무한 악순환의 고리를 형성하고 있는 것처럼 보인다. 남남갈등을 극복해야 한다는 목소리는 항상 제기되지만, 그 정도만큼 남남갈등이 고질적인 양상을 보이고 있다.

어느 사회든지 갈등이 존재하는 것이 그 사회의 건강성을 보여주는 징표로도 해석되지만, 대북정책과 관련된 남남갈등은 여러 가지 점에서 그 반대의 징후로 보인다.

우선 정부의 대북정책이 국내적인 합의기반 위에 구축되지 못하기 때문에 정책 추진에 힘이 실리지 않는다. 대북정책은 당장 국민들의 피부에 와 닿는 현안이 아니기 때문에 시간이 갈수록 무관심의 대상이 되고 있다. 그러나 한국의 외교안보에 있어서 북한문제는 근저에 자리하고 있다.⁶ 더욱이 국가의 장래와 관련하여 북한문제는 강력한 폭발력을 갖고 있는 문제이다. 둘째로는, 첫째 문제와 관련하여, 대북정책이 중·장기적인 전략 구상 하에서 추진돼야 할 문제임에도 이를 고려하여 정책을 수립하는 것이 불가능하다. 정권이 교체될 때마다 정책은 큰 폭으로 바뀌는 현상을 목도한다. 앞으로도 그럴 가능성이 농후하다. 북한의 대남정책에 큰 변화가 없고, 따라서 한반도의 냉전 구조가 근본적으로 변화하지 않았음에도 정책은 바뀐다. 셋째, 국내 사회에 존재하는 여러 가지 고질적인 갈등, 지역 갈등과 계층 갈등, 그리고 정파적인 갈등을 부추기고 조장하는 원인으로 작용한다. 대북정책은 ‘휘발성’이 강해서 그 자체로서도 문제지만 다른 갈등선과 중첩되면 갈등을 더욱 부추기는 역할을 한다. 넷째, 북한문제가 갖는 국제주의적 성격, 특히 동북아에서 차지하는 비중과 영향 요인을 고려하면 한국 내의 남남갈등은 한국의 국제적 위상을 낮추는 역할을

6. 최근 북핵문제만을 봐도 한국의 대 주변국 외교에서 북한문제가 차지하는 비중이 높다는 것을 알 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

한다. 이는 한미동맹에도 균열을 야기할 뿐만 아니라 북한문제를 둘러싼 한미 간의 이견을 낳게 하는 요인으로 작용한다.

이와 같은 이유에서 남남갈등은 해소되어야 한다. 이 글은 이를 해소할 수 있는 방안이 무엇인지 검토하고자 한다. 이를 위해서 먼저 남남갈등의 원인(遠因)이자, 배경인 ‘냉전반공주의’에 대해 살펴보고, 대북정책과 관련해서 남남갈등이 발생하는 논쟁점이 무엇인지 살펴보고자 한다. 이를 통해 해소할 수 있는 방안을 찾아보고자 한다.

가. ‘냉전반공주의’의 역사성

조희연(1997)은 ‘냉전과 전쟁의 특수한 결합으로 인하여 냉전반공주의가 의사합의로 내재화된 반공규율사회’가 됐으며, 그 결과 반공이 국시로까지 격상되었다고 한다.⁷ 그러나 해방 이후 좌우 간의 갈등과 분단, 전쟁으로의 귀결, 그리고 전쟁의 결과는 전 세계적 차원의 냉전과 결합하면서 냉전반공주의를 ‘의사합의’가 아니라 ‘진의합의’로 전환시켰다. 이 상황은 누가 옳고, 누가 그름을 떠나서 그야말로 만인의 만인에 대한 투쟁의 과정이었다. 그것이 철저히 사적 이익을 좇아 이뤄진 과정이든, 국가 공동체에 대한 원대하고 바람직한 이상을 좇아 이뤄진 과정이든 그것을 따진다는 것은 한가한 호사가들의 얘기였던 그런 시대였다. 식민지 경험을 통해 이미 친일과 항일의 계선이 분명해진 상태였으며, 이는 해방 직후의 좌우 충돌의 배경으로 작용했음은 물론이다. 그러나 그 전환 과정은 지금 우리가 그리는 것만큼 분명한 것은 아니다. 정통성이란 후세에 의해서 판단될 수 있는 문제

7. 조희연, “동아시아 성장론의 검토,” 『경제와 사회』, 제36호 겨울호 (한국산업사회학회, 1997) 참조.

이며, 고정불변의 것이 아니다. 항일 운동을 한 세력은 어떤 행위나 이념에 의해서도 판단되지 않는 그런 영역에 포함되는 것은 아니라는 것이다. 상황과 조건이 달라지면 의제도 달라진다. 해방 직후의 의제는 국가건설이었고, 국가건설 과정에서의 정당성이 식민통치에 대한 태도로부터 자동적으로 담보되는 것은 아니었다.

그러나 국가건설 과정이 분단 과정과 중첩되면서 발생한 전쟁은 통일을 위한 시도였을지라도 그 정당성이 인정될 수는 없었다. 즉 그것은 평화와는 대척점에 있는 시도였기 때문이다. 또한 강대국들을 한반도로 깊숙이 끌어들이는 계기가 되었다. 전쟁의 결과는 참혹했다. 일상의 파괴와 남북한 두 정권의 정치 권력을 공고화시켰고, 그나마 민족이라는 이름하에 동질성을 운위할 수 있었던 우리 겨레가 철저히 두 개의 주권체로 갈라서게 만들었다. 따라서 남한에서의 냉전반공주의는 구시대의 유물로서가 아니라 끊임없이 재생산될 수 있는 강력한 동인을 갖게 되었다. 만일 친일 세력이 냉전반공주의와 결합함으로써 자신들의 보호막을 갖게 되었다고 한다면, 그것은 진실이었다. 그것은 허구가 아니었다. 이승만의 완고한 정치 권력을 강화시키고, ‘조국해방전쟁’이 정당한 만큼 ‘북진통일’도 정당한 것이었다. 미국에 의해 좌익 전력을 의심 받았던 박정희를 비롯한 5·16 쿠데타 세력이 반공을 ‘제1의 국시’로 삼았던 것은 그것이 자신들의 정치 권력을 공고화시킬 수 있는 매우 유효한 수단임을 직시했기 때문이다.

1960년대, 특히 후반부에 집중적으로 발생한 북한의 대남 도발은 냉전반공주의가 정당하며, 북한은 제2의 한국전쟁을 추구하는 집단임을 여실히 입증해 주었다. 1968년 1·21 청와대 기습사건은 박정희 정권으로 하여금 극단적인 반북 이데올로기의 토대 위에서 제도적으로 전 사회를 냉전반공주의 체제로 전환시키도록 하였으며, 핵무기

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

개발과 자주 국방을 기치로 내걸게 하였다. 뿐만 아니라 유신체제를 성립시킬 수 있는 토양을 발견하게 되었다. 1980년대 불법적인 쿠데타를 통해 집권한 전두환 정권 역시 출발에서 정당성을 갖기 힘든 정권이었다. 그러나 1983년 아웅산 테러 사건은 북한이 남한의 정치 권력을 지탱해 주는 세력임을 잘 보여주었다. 이런 의미에서 적대적 공생관계(antagonistic symbiosis)라는 용어가 남북관계를 잘 말해주는 지경이 되었다.

1990년대 이후 전 세계적 탈냉전의 조류가 몰아닥쳤지만 바로 그때 북한은 비틀거리기 시작했다. 김일성 주석의 사망과 전례 없는 식량난을 경험하면서 북한은 그 수명을 다하는 듯 보였다. 한 때 인구가 두 배나 더 많았던 남한의 GNP를 능가했던 북한 경제가, 사실은 속에서도 서부터 쪼아가고 있었다는 사실을 외부 세계에 유감없이 보여주었다. 그럼에도 북한 정권은 개혁개방을 외면하고 예의 ‘자주’를 내걸면서 심지어 ‘선군정치’를 표방하기 시작했다. 게다가 핵무기와 장거리 미사일을 개발하였다. 이는 정확하게 남한에 대한 심각한 위협이었다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책의 소산이라고 강변하지만 그것은 강변 이상이 될 수 없었다. 가만히 있는 북한을 손 볼 만큼 미국이 한가한 나라가 아니었던 것이다. 오히려 핵무기를 개발하려는 북한의 움직임이 미국으로 하여금 한 때나마 ‘북폭’을 고려하게 했으니 본말이 전도된 논리였던 셈이다.

1990년대를 경과하면서 남북한 간의 체제 경쟁은 사실상 완벽하게 사라졌다. 북한이 내세우는 고려민주연방공화국 창립 방안을 수용한다고 하더라도 결국은 단일 공화국으로 해소될 조건이 만들어진 것이다.⁸ 2000년대 이후 전 세계적 탈냉전의 조류와 경제력 격차 확대는 김대중 정권으로 하여금 ‘햇볕정책’을 추진하게 만들었다. 그러나 햇

별정책이 추진되는 상황에서도 북한은 핵무기를 개발하고 남한사회를 교란하려는 책동을 중단하지 않았다. 대량살상무기를 개발할 여력이 있으면 경제에 투입해도 모자랄 지경임에도 이를 중단하지 않았다. 이를 알면서도 김대중 정권과 이를 승계한 노무현 정권은 대북 포용정책의 기초를 조금도 흔들리지 않고 추진했다. 그렇게 하는 것만이 한반도 평화가 보장되고, 대화를 통해 북한을 설득할 수 있다는 굳건한 믿음을 갖고 있었기 때문이다.

오늘날 우리는 북한의 제2차 핵 실험을 무력감을 느끼면서 목도했다. 10년 동안 두 정권이 정력적으로 추진한 포용정책은 북한에 대한 남한의 이른바 레버리지를 선사하지 못했다. 아니 정확하게 말하면 남한의 어떤 정책도 북한을 움직이게 하지 못했다는 사실은 변한 게 없다. 포용정책이 아니라 그보다 더한 관용과 양보를 베풀다고 해도 북한의 남한에 대한 정책은 변화할 수 없다. 그 이유는 바로 북한 자신에게 있다. 북한체제 내부의 동학이 대남정책을 변화시킬 수 없게 결박하고 있는 이유다. 그 동학은 바로 김일성으로부터 김정일로 이어지는 절대주의적 수령체제이다. 이들 한 가문의 권력을 유지하기 위해서 체제 내부에 변화가 존재할 수 없으며, 그러한 변화가 없는 한 대남정책의 기초가 변화할 수 없다.

냉전반공주의는 비록 국제적인 냉전질서와 남한이 미국이 주도하는 냉전질서의 한 진영에 결박되어 발생한 측면도 있지만, 현실적으로 북한이 추구해온 남한에 대한 무시와 적대 정책에 기인한 측면이 주조를 이루고 있다. 요컨대 냉전반공주의는 역사 속에서 그 실체를 확고하게 갖고 있는 것이다. 시대와 남북한이 놓여 있는 조건 및 상황

⁸ 이런 점에서 6.15 공동선언의 2항도 아무런 문제가 되지 않는다. 오히려 높은 단계의 연방제로 가도 문제가 없다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

이 달라졌다. 그렇기 때문에 역사 속에 단단한 실체를 갖고 있는 냉전반공주의에 대한 시각이 달라질 수는 있다. 그러한 시각이 달라질 수 있는 것은 북한의 대남 적대정책에 대한 상대적인 평가에 의해서 이지, 절대적인 기준은 아니다. 이 점을 혼동해서는 안 될 것이다. 예컨대 북한의 대남 정책이 어떤 것이냐에 대한 것이 아니라 그것을 바라보는 우리 자신의 역량과 관점, 그리고 변화무쌍한 국제정세에 따른 것이어야 한다. 이것이 남남갈등의 외증에서 벌어지는 혼동이 발생하는 지점이기도 하다. 다른 한편에서는 국내정치 요인이 냉전반공주의를 움직이는 타깃으로 만들게 된 지점이기도 하다.

나. 대북정책과 남남갈등

대북정책은 북한을 움직여 남한의 안보를 신장시키고, 남북한 간의 평화로운 통일을 조성하려는 남한 정부의 정책을 말한다. 따라서 이 정책은 세 가지 차원을 대상으로 삼는다. 첫째, 두말 할 필요 없이 북한이다. 둘째, 우리 국내사회이다. 셋째, 북한문제 자체가 북핵문제에서 보듯이 국제사회와 깊이 연관되어 있기 때문에 국제사회가 된다. 따라서 대북정책은 세 차원을 고려하여 복합적으로 추진되어야 한다. 북한만을 대상으로 한다면 강압정책이든, 무시정책이든, 유화정책이든 추진하면 된다. 그러나 그게 될 수 없다. 만일 강압정책을 추진하면 우리 사회 내부에서도 그렇고 국제사회에서도 이에 반발하는 움직임이 나올 것이다. 당장 미국부터 남한의 그런 정책 선택을 반길 리 없다.

대북정책에서 남남갈등이 발생한 시점은 김영삼 정부 시기일 것이다. 북핵문제가 아이러니하게도 북한과 미국의 관계를 급속도로 가깝

게 만드는 상황이 발생하면서 이른바 ‘통미봉남(通美封南)’이라는 용어가 등장했고, ‘한반도 문제의 한반도화’가 주요 이슈가 되었다. 우리도 모르는 사이에 한반도 평화 문제가 논의되고, 북한문제에 대한 남한의 발언권이 약화되며, 혹시라도 그 틈을 비집고 북한이 미군 철수를 부추기는 일이 발생할지도 모른다는 여론이 대두하였다. 제네바 합의 결과 KEDO를 통한 경수로 건설이 약속됐으나 남한이 협상 과정에서 소외되면서 남한의 역할이 필요하다는 여론이 힘을 받게 된 것이다. 그러나 그 결과 경수로 건설 비용의 2/3를 남한이 부담하게 되어 ‘재주부리는 곰’의 신세가 되었다.

다른 한편 북한의 식량난이 발생하면서 그 참혹한 상황이 세상에 공개됐고, 대북 식량지원의 여론이 비등하게 됐다. 북핵문제와 식량난은, 그 이전 남북대화를 통한 담론의 영역에 머물렀던 남한의 대북 정책을 구체적인 행동이 수반되는 것으로 만들 것을 요구하였다. 대북 경험과 지원이 남남갈등의 진원지로 떠오르게 되는 시점이 바로 이때였다. 그러나 김영삼 정권 시기에는 남남갈등이 본격화되지는 않았다. 그 이유는 김영삼 정권은 냉전반공주의에 도전하지 않았기 때문이다.

대북정책에서 남남갈등이 본격화된 것은 김대중 정권의 등장과 더불어 표방된 ‘햇볕정책’에 의해서였다. 김대중 정권은 이 정책을 통해서 냉전반공주의에 정면으로 도전장을 던졌다. 김대중 정권은 이 정책이야말로 남북이 화해하고 교류하여 평화통일로 갈 수 있는 정책이며, 이 정책은 자신의 독창적인 정책이라고 선전하였다. 호남에 기반을 두고 근소한 표차로 정권을 장악하는 데 성공한 김대중 정권이 과거 군사권위주의 정권의 오랜 통치기 동안 다져진 영남 정권의 대북정책과 자신의 정책을 차별화시키는 순간 그 정책의 지지 기반은

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

협소한 상태에 빠지게 된 것도 흘러서는 안 되는 대목이다. 이는 대북 정책이 북한만을 겨냥해서는 성공하기 어렵다는 점도 잘 보여주는 대목이다.

북한의 대남정책과, 이를 기반으로 한 냉전반공주의에 변화가 없음에도 갑자기 햇볕정책을 들고 나온 것이다. 자연스럽게 남남갈등이 불거지게 되었다. IMF의 직격탄을 맞고 비틀거리던 남한사회에 또 하나의 폭탄을 터뜨린 것이다. 세계적 탈냉전의 흐름과 남북한 경제력 격차, 그리고 북한 경제난의 표출 등은 분명히 햇볕정책, 또는 포용정책이 구사될 수 있는 호조건이었다. 그러나 이 지점에서 유의했어야 하는 것이 바로 북한의 대남정책과 국내사회의 조건이었다. 쓸데 없는 역사적 가정이지만, 만일 김대중 정권이, 포용정책이 7.4 남북공동성명과 노태우 정권의 7.7 선언, 그리고 남북기본합의서의 정신을 계승한 것이었다고 합리화시켰다면, 그리고 6.15 공동선언의 제2항에서 말하는 국가연합이 한민족공동체 통일 방안의 2단계에 해당되는 것이었다고 했다면 아마도 포용정책에 대해서 나름대로 국민적 합의 구조를 조성할 수 있었을 것이다. 그러나 김대중 대통령은 그것을 선택하지 않았다. 오히려 그는 자신의 정책을 차별화시키는 데 주력했고, 대한민국 정부의 공식적인 통일 방안이 아닌 자신이 사인(私人)의 자격으로 입안한 ‘3단계 평화통일론’을 들고 나왔던 것이다.

김대중 정권은 남북한 관계 개선과 분단의 적대적 성격을 허물기 위해 남북정상회담을 최초로 성사시켰다. 그러나 정상회담은 대북송금에 의해 이뤄진 것임이 특검을 통해 밝혀짐으로써 다시 한 번 남남갈등을 조장하였다. 김대중 정권이 신념으로 견지한 것은 남북한 간의 교류와 화해협력이 결국은 북한체제를 변화시키고 남북관계를 개선시킨다는 믿음이었는데, 심지어는 이러한 교류협력이 북한체제를

개혁·개방으로 가게 함으로써 흡수통일의 발판을 마련하려는 것이라는 속내까지 비쳤다.⁹ 물론 이것은 남남갈등을 완화시키기 위한 교육적인 합리화였다. 만일 이 말이 사실이라면 김대중 정권은 이중적인 정책을 구사했다는 말인데, 드러난 현실과는 상이하다. 또한 만일 이 말이 사실이라면 김 정권의 대북정세 판단에 심각한 오류가 있다는 말이다. 북한이 그 정도의 화해협력 정책으로 개혁개방으로 갈 것이라는 전제가 성립한다는 의미인데, 현실성이 없다. 설혹 장기적인 전망에서 추진된 것이라고 해도 이미 남남갈등이 불거지고 정권이 교체되면 그런 정책이 더 이상 탄력을 받기 어려울 것임이 분명한데도 마치 집착하듯이 햇볕정책을 추진한 의도가 무엇인지 알 수 없다.

김대중 정부 시절 두 차례 발생한 서해교전도, 비록 북한의 도발에 의해 발생한 것이지만, 그 처리 과정에서 남남갈등을 부추겼다. 교류는 교류이고, 안보는 안보다. 교류협력을 통해서 남북 간에 신뢰가 구축됐다면 당연히 인명이 살상되는 일은 벌어지지 않았겠지만 실상은 여전히 냉전반공주의가 처한 현실이었다. 그럼에도 김대중 정권은 이에 대해 소극적으로 대응했다는 공분을 초래했다. 확전은 아니라도, ‘무력도발불용’이라는 원칙에 걸맞은 확고한 대응 태도를 보여주지 못했다. 이는 군부를 중심으로 한 한국 내 수구-보수 세력에게 공격과 분노, 허탈과 무기력을 선사하기에 충분했다. 한국 보수 세력의 핵심인 군부는 자신들의 인생을 통해 쌓아온 경력과 존재 가치를 일거에 부정당하게 됐다. “무엇을 위해서 국가를 위해 목숨까지 걸게 됐는가?” 라는 의문은 그렇게 쉽게 무시될 수 있는 정서가 아니었다. 한국전쟁 이래 북한의 대남 도발적 행동에 맞서 국가를 위해 봉직했

⁹ 임동원 전 장관이 한 말이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

다는 강력한 정서가 자리 잡았고, 그 토대 위에서 박정희 정권을 통해 심지어 민간이 해야 할 산업화의 과제를 이룩했다는 자부심을 향유하고 있는 이들 보수 세력에게 정면으로 존재의 의미를 부정한 셈이다.

김대중 정권은 통일 독일의 경험을 수도 없이 거론하면서 사민당의 ‘동방정책’이 햇볕정책의 멘터임을 강조한 바 있다. 이를 통해 대북지원을 정당화하면서, 독일식 흡수통일을 암시하는 이중 플레이를 전개한 것이다. 그러나 독일이 한반도와 얼마나 다른지, 무엇보다 냉전반공주의의 단단한 역사적 실체성이 한반도에는 깊이 뿌리내려 있으며 북한으로부터 끊임없이 자양분이 공급되고 있다는 사실을 도외시한 몰역사적인 인식을 보여주었다.

김대중 정권의 몰역사적이며 안이하고, 남남갈등을 촉진시키는 포용정책의 기초는 노무현 정권에게도 그대로 계승되었다. 불운하게도 2차 북핵위기와 함께 출범한 노무현 정권은 한술 더 떠서 동북아 평화번영을 운위하였다. 한반도에서 냉전의 장막을 걷는 일은 우리 혼자 할 수 있는 게 아니라 동북아 각국과의 협력을 통해야 한다는 점을 강조한 것은 나름대로의 통찰을 담은 것이라고 할 수 있다. 그러나 2차 북핵위기가 터진 시점에서, 그리고 그것도 미국의 켈리 차관보가 평양을 방문하여 이른바 ‘고농축 우리늄’ 핵 개발 사실을 밝히고 나서의 상황에서 이러한 비전을 제시한 것은 불운이라고 해야 할지, 아니면 무감각이라고 해야 할지 판단하기 어렵다. 통찰은 통찰이고, 현실은 현실이다. 미국의 부시 정부가 북한을 어떻게 보고 있는지, 미국 내에서의 국내 정치적 균열이 북한문제에 어떤 불똥을 튀길지를 간과한 제멋대로 생각하기의 정수를 보여주었다.

게다가 ‘친중이나, 친미냐’라는 극단적이고 유치한 이분법이 공론화되는 상황까지 이르게 되었다. 2차 북핵위기와 더불어 출범한 정

권이 미국과의 관계에 도전까지 하는 상황이 발생한 것은 어찌면 당연했다. 부시 정부의 대북정책에 대한 무감각과 미국의 네오콘에 의해 휘둘리는 국내정치 상황을 ‘자주’의 시각에서 바라볼 만큼 남한이 제법 커졌다고 판단한 것이라고 박엔 볼 수 없는 상황이 벌어졌고, 노무현 대통령은 북한의 핵 개발이 나름의 합리성을 갖고 있다는 발언을 그것도 미국 한 복판에서 발언하는 담대함을 보여주었다. 정확하게 북한은 노무현 정부의 담대함에 1차 핵 실험으로 응답했다. 과연 노무현 대통령의 발언처럼 합리적인 반응이었다.

노무현 정권 시절 타결된 북핵 협상에서는 9.19 공동성명이 6자회담 의장국인 중국이 주도하고, 북·미 양국, 특히 미국의 대북 양자 접촉의 결과 성사된 것임에도 한국이 주도하여 성사된 것으로 포장하기에 바빴다. 아니 정확하게 말해서 자화자찬의 진수를 보여주었다. 그리고 노 정권은 임기 말이 돼서도 김대중 정권의 대북정책을 완벽하게 계승하기 위해 정상회담까지 추진하여 다음 정권을 위한 ‘대못’을 선사했다. 그러나 ‘대못’도 빠질 수 있음은 간과한 채.

이상 남남갈등의 전개 양상을 개략적으로 살펴봤으나, 아래의 <표 III-1> 이 보여주듯이 대북정책을 둘러싼 갈등의 내용은 그다지 분명하지 않다. 이 표에서 보면 수구와 급진을 제외하고 보수와 진보가 주장하는 북한 및 대북정책관이 화해할 수 없거나, 조정할 수 없는 지경은 아니다. 그 이유는 간단하다. 냉전반공주의의 역사적·현실적 실체가 존재하기 때문이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

표 III-1 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 스펙트럼

	구분	수구	보수	진보	급진
북한	북한 정권	불법단체, 존재부인	존재 인정	존재 인정	정통성 우위
	북한 지도부	극악무도한 독재자	교체가능 협상상대	협상 상대	위대한 지도자
	북한 변화 여부	변화할 수 없는 체제	변화 미미	변화	변화 없음
	북한의 장래	붕괴	불안정	불안정	건재
	북한의 인권	참혹	심각	문제 있음	문제 없음
	북핵문제	남침	위협	협상	자위
대북 정책	포용정책	친북 세력의 정책	북한 정권에 이로움	북한 변화정책	남북합작
	비핵·개방·3000	북한에 이용당할 것	타당	인색, 완고	실행불가능
	남북경협	김정일 정권 유지	신중해야 함	확대되어야 함	자본주의 침투
	남북정상회담	반대	신중/찬성	적극 찬성	'장군님'의 호의
	인도적 지원	제한적 찬성	원칙적 찬성	적극 찬성	절대 찬성
	포용정책 하 남북관계	악화	본질 변화무	변화	근본 변화
기타	통일방식	무력통일	흡수통일	합의통일	북한 방식
	한미동맹	절대 지지	지지	비판적 지지	절대 반대
	대한민국	유일합법정부	정통성 견지	정통성에 흠결	친일파가 세운 나라

진보는 보수를 수구로 등치시킴으로써 마치 보수가 북한 정권을 인정하지 않는 것처럼 비난한다. 그야말로 허수아비 때리기의 형국이다. 이는 보수도 마찬가지다. 급진을 설정해 놓고 진보를 공격한다. 여기서 색깔론과 역색깔론이 나온다.

이는 무엇을 의미하는가. 대부분 남남갈등의 원인은 분명히 북한과 대북정책이 제공하지만, 이것은 정치적 갈등과 그 갈등의 역사 속에 내재한 분열, 그리고 패거리 의식이 부추긴 측면이 강하다는 것을 의미한다. 왜 김대중 정권은 과거 정권의 대북정책을 부정했을까. 왜 노무현 정권은 북핵위기 국면에서도 미국과 엇박자를 내려고 했을까. 왜 두 정권은 국내에 뿌리박고 있는 현재의 수구-보수 세력을 무시했을까. 대북정책의 대상이 북한, 국내사회, 국제사회가 역동적으로 구성하는 복합적 실체임을 몰랐거나, 특정한 정치적 의도가 개입되었기 때문일 것이다. 이것은 이명박 정부 하에서 조성되는 남남갈등을 이해하는 반면교사이기도 하다.

4. 대북정책 확산을 위한 정당화 기제

가. 인식공동체(Epistemological Community)의 소통

남남갈등을 해소하기 위한 기왕의 다양한 제안들이 있지만 가장 핵심적이고 중요한 과제는 인식공동체 즉, 전문가·지식인 집단들의 학술적·정책적 소통이다. 이들이야말로 사실은 일반 국민들이 별 관심도 갖지 않는 대북정책의 흐름을 주도하는 ‘어둠의 세력’이다. 그것이 그들의 ‘밥그릇’ 때문이든, 경도된 역사관이나 지식에 의해서든, 집단적 기억 때문이든, 정치적 명예욕 때문이든 상관없이 이들이 정치인들에게 명분을 주고 배경적 지식을 자양분으로 제공하고, 심지어 그럴듯한 담론을 제시하여 ‘편 가르기’와 ‘패거리’의 정체성을 조성한다.

필자도 포함돼 있는 이 집단은 남남갈등의 피해자가 아니라 어쩌면

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

최대 수혜자이다. 정권이 몇 차례 바뀌면서 장관도 나오고, 국회의원도 나왔다. 또한 끊임없이 언론에 등장하고, 이를 통해 장관도 되고, 국회의원도 될 수 있는 프로모션이 가능해졌다. 역시 가장 중요한 원인은 북한이 제공한다. 항상 뉴스거리를 만들어줌으로써 자신의 존재를 과시하는 북한은 바로 이 집단의 존재감을 부각시키는 ‘의도하지 않은 결과’에 대해서 인지하고 있는지 모르겠다. 아마도 북한 당국 역시 잘 알고 있을 것이다. 북한과 북한전문가들의 ‘야합’이라고 해석될 소지까지 있는 것이다. 냉소적으로 비치겠지만, 이것이 대북정책에 대한 공감대 구축을 가로막는 가장 실천적인 의미에서의 원인이 아닌가 한다.

이제 이 야합의 세계를 혁파해야 한다. 사실 북한문제는 한국의 국정 과제에서 볼 때 최우선 순위에 있지 않다. 중·장기적으로 보면 당연히 북한문제의 중요성은 부각된다. 만일 북한에서 급변사태가 발생한다면 한국과 한반도는 일대 소용돌이에 휩쓸리게 될 것이다. 이를 고려한다면 중·장기적으로는 최우선 순위가 될 수 있겠지만, 다른 여타 국정 부문이 균형적으로 발전해야만 그러한 사태에 대한 대비를 할 수 있다는 점에서 보면 역시 그 우선순위의 강등은 불가피하다. 그럼에도 최우선 순위에 없는 북한문제가, 또한 충분히 중용의 정책을 통해 접근해도 될 문제라는 사실을 뻔히 알고 있음을 이들이 먼저 고백해야 한다. 이런 ‘고해성사’는 불가능하지 않다. 왜냐하면 이 집단은 그야말로 ‘한 줌’도 되지 않을 만큼 작기 때문이다. 이들 간의 소통은 지나온 시간을 생각하면 쉽지는 않겠지만, 그렇다고 전국적인 차원에서의 남남갈등보다는 훨씬 가능성이 크다.

전문가 집단들의 소통이 우선적으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 전문가들의 학술적·정책적 논의의 자리가 많아져야 한다. 그리고 이

들부터 지식인으로서의 신중함(prudence)을 가져야 한다. 공개적인 자리에서 ‘냉전반공주의’ 운운으로 수구-보수적 성향의 사람들에 대못을 박지 말고, ‘친북 좌파’ 운운으로 급진-진보적 성향의 사람들을 멸시하지 말아야 한다. 이것은 건강한 시민이라도 충분히 할 수 있는 일이며, 하물며 지식인에게는 지식인다움의 징표로써 존중돼야 할 일이다.

인식공동체의 소통이라고 명명할 수 있는 이런 일은 전문가 집단이 스스로 해야 하지만, 동시에 정부도 적극적으로 나서야 한다. 정당보다는 정부가 보다 초당파적으로 논의의 자리를 만들어 낼 수 있으므로 정부의 역할이 중요하다. 과거처럼 특정한 정부가 들어서면 특정한 성향의 전문가들끼리만 논의하는 자리가 아니라 성향을 초월하는 다양한 색깔과 목소리를 내는 전문가들이 모여 허심탄회하게 얘기할 수 있어야 한다. 그런 자리에서 먼저 자신의 정치적 거리에 따라 정부를 무조건 비판하거나 상대방을 무조건 힐난하는 내용보다는 현안에 대한 객관적인 논의가 있어야 한다.

정부출연 연구기관들이 이런 역할을 수행할 수 있는 유리한 위치에 있음은 두말 할 필요가 없다. 그러나 정부출연 연구기관들이 수행할 수 있는 부분도 제한적일 뿐더러, 객관적인 추진 체계를 수립하기도 어렵다. 이런 맥락에서 민간 연구기관이나 대학을 활용하는 것도 고려해야 한다. 민간 연구기관과 정부출연 연구기관 간의 컨소시엄도 바람직하며, 이를 통해 보다 확장된 형태의 세미나 등 학술회의와 프로젝트가 가능할 것이다.

대학의 중요성은 더욱 크다. 대학은 학부생들을 대상으로 교육을 실시할 수 있는 거대한 교육장이다. 이를 통해 보다 다양하고 많은 통일교육이 심도 있게 시행될 수 있다. 과거 권위주의 시대의 유산이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

기도 하지만 국민윤리학과에서 실시하는 교육 과목을 지금의 실정에 맞게 개편할 수 있을 것이며, 가능하다면 보다 많은 전공의 학생들에게 북한문제 및 통일문제에 대한 이해를 심화시킬 수 있는 방안을 마련할 수 있을 것이다. 이런 아이디어는 충분히 실현 가능성이 있으며, 이를 위한 전문가들의 논의가 필요하다.

나. 통일교육의 활성화

통일교육의 필요성을 강조하는 것은 자칫 정부의 홍보를 강화하라는 것으로 비치기 십상인 것이 한국의 현실이다. 정부가 운영하는 통일교육원을 통한교육이 정권이 바뀔 때마다 어떤 운명이었는지 매우 잘 알려져 있다. 통일교육을 정부가 운영하는 것은 불가피하지만, 사실 정부 기관인 통일교육원이 정부의 정책 방향을 비판한다는 것은 원천적으로 불가능해 보인다. 그러나 정당성을 확보하기 위한 수단으로써 통일교육이 이뤄지기 위해서는 교육 내용에서, 또 방식에서 비판은 필수적이다. 비판이 없는 토론은 이뤄질 수 없으며, 따라서 비판이 수용되고 객관적으로 정세를 분석할 수 있는 기능이 존재해야 교육의 효과도 배증된다.

최근의 상황은 통일교육의 수단 즉, 매체라든가 기술적인 수단에 집중돼 있는 것이 저간의 사정이다. 그러나 그런 수단은 부차적인 것이다. 정부가 운영하는 통일교육의 내용이 정당한 연후에 합리적이고 효율적인 수단이 발견돼야 한다. 이를 위해서 역시 전문가들의 연구와 논의가 필요하다. 이런 과정 자체가 정부 정책을 확산시키는 데 필수적인 정당성을 확립하는 과정이 된다. 주입식, 일방 통행식, 위로 부터의 교육은 지금의 시대에 적합하지 않을 뿐더러 오히려 부작용을

낱을 우려가 있다. 인터넷이 발달한 시대에 정부의 정책을 설파하려 한다면 더 많은 공간에서 정부의 행위에 대한 비판이 난무하게 될 것이다. 통일교육도 정정당당하게 해야 한다.

다. 대북정책 조정체계의 구축

대북정책의 확산을 위해 인식공동체의 소통과 통일교육의 활성화가 필요하다면 사실 이를 조정하고 집중적으로 추진할 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다. 현재의 대북정책 추진체계는 각 부처별로 난립해서 이뤄지고 있는 실정이라고 보인다.¹⁰ 현재의 외교안보수석실을 확대·개편하는 것도 모색해 봐야 한다. 실제로 정책 조정은 정책의 컨트롤 타워 역할과 결합되어 나타날 때 의미가 있다. 각 부처 고유의 역할은 그대로 두되, 대북정책을 복합적으로 사고하고 추진하면서 동시에 확산시키기 위해서는 컨트롤 타워의 역할은 커질 수밖에 없다. 이를 위해서는 예산과 인력의 확대도 필요하다. 컨트롤 타워의 필요성에 대한 행정부와 입법부 내에서 공감대가 형성된다면 외교안보수석실과는 별도로 보다 강력한 추진기구가 설치되는 것도 고려할 수 있다. 노무현 정부가 보유했던 국가안전보장회의(NSC)와 같은 별도의 기구를 설치하여 대북정책의 내용뿐만 아니라 국내적으로 국제적으로 정당성을 확보하는 작업도 병행해 나갈 수 있다. 물론 한국의 정치문화에서 볼 때 기구의 자율성이나 역량은 그 기구의 수장이 대통령에 대한 신임을 받느냐에 따라 좌우된다. 제도를 통한 역할의 보장이 아니라 인물을 통한 역할의 보장이 이뤄지는 정치문화적 풍토가 존재

¹⁰ 이에 대해서는 류길재, “대북정책 추진체계와 스마트파워,” 『통일과 평화』, 제2호 (2009) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

함을 부인할 수 없다. 더욱이 민주화가 진전되면서 강력한 권한을 갖는 기구에 대한 거부감이 의회와 시민사회에 뿌리 내려 있어서 정상적인 의회의 법적·제도적 지원을 받기도 쉽지 않다. 그럼에도 전임 정부의 것은 무조건 배척한다는 관념으로부터 자유로워지고, 대북정책 확산의 중요성에 대한 합의가 이뤄질 수 있다면 적극적으로 추진해야 한다. 앞으로도 정권 교체가 상시적으로 이뤄질 것이고, 정권이 교체될 때마다 이와 같은 정책결정 시스템이 바뀌게 되면 이는 국가 안보에 도움이 되지 않는다.

컨트롤 타워로서의 NSC든, 또는 외교안보수석실이든 정부 내부의 전문가들뿐만 아니라 민간 전문가들과 정책공동체 또는 인식공동체(epistemological community)를 형성하는 것이 필요하다. 한국의 경우 민간 전문가들의 역할은 항상 보조적인데 머물러 있었다. 기껏해야 정부 정책의 홍보 역할이나 자문 역할에 머물러 있었으며, 그 경우에도 정부와 이른바 ‘코드’가 맞는 사람들만이 그런 역할을 수행할 수 있는 기회가 주어졌다. 앞에서도 언급했듯이 대북정책을 둘러싼 갈등구조가 심화되었기 때문이다. 시민사회 내에서 공감대를 형성하기 위해서는 다양한 민간 전문가들이 정책결정 과정에 보다 더 적극적으로 참여해야 한다. 소프트파워의 중요한 요소가 민간 영역과 시민사회의 광범위한 소프트파워 자원을 활용하는 것이라면 이 부분의 중요성은 더욱 커진다.

5. 결론

이 글은 이명박 정부의 대북정책을 확산시키는 시스템에 대해 검토하고자 하는 목적을 갖고 출발했다. 확산이란 정부 차원에서 위로부

터, 일방적으로 주입되는 것이 아니라 민주화를 경험한 지 한 세대가 지나 출범한 이명박 정부가 갖는 위상을 걸맞게 위와 아래가 소통하는 방향으로 추진돼야 한다는 점이 중요하다. 이명박 정부는 역사적으로도 대북정책의 다양한 방향을 실험한 이후 등장한 정부라는 점에서 변증법적 종합이 가능한 조건에서 출발했으며, 현재를 살고 있는 한국인들이 추구하는 중용의 정책 방향을 추구해야만 하는 과제를 안고 출발했다.

한국사회가 최근 10여 년 동안 겪고 있는 ‘남남갈등’의 문제도 기실은 극단적인 쟁점에 의해 갈라져 있는 문제라기보다 충분히 타협과 합의를 도출할 수 있는 문제라는 사실을 발견했다. 보수와 진보, 특히 ‘합리적’이라는 수식어로 묘사되는 세력들에게 있어서 대북정책의 갈림은 크지 않다. 그럼에도 이들을 갈라서게 한 것은 민주화 과정을 통해 정권교체가 이뤄지고 정치 세력의 갈등이 전문가 집단을 통해 투영됐기 때문이라는 역설적인 발견이 가능했다. 과거 냉전시대 한국 사회를 관류했던 것은 엄밀히 말하면 ‘냉전반공주의’라기보다, ‘냉전반북주의’라고 할 수 있는데 이는 분단과 전쟁이 낳은 유산이었다. 북한의 존재 또한 한국사회에서 냉전반북주의가 확대·재생산되는 데 크게 기여했다. 북한이 보여주고 있는 완고성과 북핵문제의 고질성은 남북관계의 냉전적 성격을 근본적으로 변화시켜 주지 못하고 있다. 그러므로 남남갈등은 한국사회 내에서 충분히 극복될 수 있는 여지를 안고 있다.

그것을 해결하는 첩경은 역시 정당성의 확보이다. 대북정책의 내용과 방향이 합리적이고, 그것을 추진하는 과정 즉, 정책을 입안하고 집행하는 과정이 정당성을 갖고 있다면 대북정책을 둘러싸고 벌어지는 갈등은 최소화될 수 있다. 갈등 자체가 ‘악’은 아니지만 정책의 효

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

울성과 힘을 저해하는 갈등은 제거되어야 한다. 그런 점에서 정당성을 확보하는 방안에 집중해서 문제에 접근해야 한다. 그러한 정당성이 뒷받침 됐을 때 비로소 대북정책의 확산이 효과를 거두게 될 것이다. 새로운 시대에는 새로운 방식이 제시되어야 한다. 문제를 정확하게 봄으로써 객관성을 담보하고 객관성에 기초해서 다양한 논의가 이뤄질 수 있는 장을 조성해야 한다. 그러나 이 고리는 상호 연계되어야 한다. 정부가 그 고리의 첫 출발이다.

참고문헌

1. 단행본

Zakaria, Fareed. *The Post American World*. New York: W.W. Norton & Company, 2008.

2. 논문

류길재. “북핵 문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상.” 『한국과 국제 정치』. 겨울호, 2009.

_____. “대북정책 추진체제와 스마트파워.” 『통일과 평화』. 제2호, 2009.

조희연. “동아시아 성장론의 검토.” 『경제와 사회』. 제70호, 1997.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

IV. 대북정책 확산을 위한 새로운 담론체계: ‘글로벌 코리아’와 국제공조를 중심으로

이상현(세종연구소)



1. 서론

한국사회에서 대북정책에 대한 인식의 격차로 인한 남남갈등은 상시적인 현상으로서 대북정책의 동력 확보를 위해 극복되어야 할 현상이다. 아무리 좋은 대북정책도 국민의 지지가 없으면 추진 동력을 상실하게 되고, 지지 부족은 곧 남남갈등 심화로 이어질 가능성이 크다. 이명박 정부 출범 이래 줄곧 경색되었던 남북관계가 2009년 여름을 고비로 서서히 해소될 전망이 커짐에 따라 대북정책이 본격적으로 전개될 것에 대비해 대북정책에 대한 국내외 지지 제고 필요성이 커지고 있다.

대북정책이 성공을 거두기 위해서는 국내·국제적 조건이 충족되어야 한다. 성공적 대북정책의 국제적 조건은 주변 4강의 정책에 대한 이해와 지지로 귀결된다. 국내적 조건은 무엇보다도 우리 사회 내부의 공감대와 일치된 시각을 어떻게 확보하느냐에 달려 있다. 역대 정부가 남북관계의 개선을 위해 기울인 노력에 비해 대북정책 추진의 합의기반 구축 문제에 대한 적절한 대책이 강구되지 못했던 결과, 남한 내부의 갈등 요소들이 증폭되어온 현실을 직시할 필요가 있다. ‘왜 전문가 집단의 지지와 호응이 미흡한가?’, ‘왜 국제적 인지도와 이해 수준이 낮은가?’ 등 근본적인 질문을 다각적으로 분석할 필요가 있다. 해외 지한파 전문가 그룹에서조차 이명박 정부의 대북정책이 ‘실용적’이 아니라 ‘이념적’으로 비쳐지는 이유에 대한 분석과 연구가 필요하다.

이 글에서는 대북정책의 대국민 확산방안을 다각적으로 제시하고자 한다. 논의의 중점은 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째는 대북정책의 새로운 담론체계로서 ‘글로벌 코리아’ 틀 안에서 변화하는 국제질

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

서의 실상(미국 패권의 상대적 약화와 중국, 인도 등 ‘나머지의 부상’)과 한반도 및 동북아 안보환경 변화, 한국의 장기 국가전략 등을 고려한 대북정책 이론화 문제를 검토하고자 한다. 둘째는 대북정책 담론의 확산 문제로서, 정부의 대북정책에 대한 인지도 및 이해도 제고를 위해서는 일반인, 전문가 그룹, 언론, 해외 한반도 문제 전문가 그룹 등으로 대상을 구분해 차별화된 맞춤형 홍보전략을 구사하는 것이 핵심이라는 점을 부각시키고자 한다. 대북정책의 대국민 확산을 위해서는 일반 국민들을 대상으로는 북한 실상과 의도에 대한 정확한 이해와 아울러, 특히 통일운동 중심 NGO들에 대한 접촉 기회를 늘리고, 시민사회에 대한 국가 정체성 교육을 강화하여 자유민주주의와 시장경제체제에 대한 신념과 자신감을 부여하는데 주력해야 한다.

지난 10년간 대북정책의 담론은 ‘햇볕정책’으로 대표되는 진보·친북·좌파 담론이 지배했다. 햇볕정책 담론은 그 자체로는 탁월한 것이고, 제대로 수행만 되었다면 한반도 통일 여건이 현재보다 훨씬 더 진전되었을 것이다. 힘의 우위를 바탕으로 평화공존을 유지하는 한편, 대북지원을 통해 북한을 서서히 통일지향적인 방향으로 변모시킨다는 철학적 논리는 사실상 지금도 거의 모든 통일담론의 바탕에 깔려 있다. 문제는 햇볕정책의 입안자 스스로도 이것을 제대로 해내지 못했다는 점에 있다. 햇볕정책은 애초의 취지에서 벗어나 상호성이나 투명성을 확보하지 못한 채 북한 정권의 행태를 변화시키기는 커녕 결과적으로 핵 개발을 위한 시간 벌어주기에만 기여한 것 아니냐는 비판이 제기되었다. 햇볕정책에 대한 회의론은 곧 우리 사회 내부의 갈등으로 이어졌다. 이명박 정부 들어서도 외교안보의 경우 한미전략 동맹 관계의 정립이나 4강 외교 등에서 일정한 성과를 거뒀지만 국민 통합 부분에서는 그다지 성공적이지 못했다는 것이 국민들의 정서라

는 점을 유념할 필요가 있다.¹ 우리 사회에서 국민통합이 미흡한 외교 안보 부분은 대부분 대북정책 관련 사항이라는 점을 유념하고 이를 새로운 대북·통일 담론체계로 보정할 필요가 있다.

2. 대북정책의 담론체계 재검토

가. 기존 담론체계의 비판적 검토

한국사회에서 대북정책만큼 상반된 평가와 이념적 지향이 엇갈리는 문제도 없을 것이다. 대북정책처럼 중요한 한국외교정책에 있어서 이념적 요인이 자리잡는 데는 지정학적 요인과 역사적 요인이 크게 작용하였다. 한국의 역사는 한반도의 지정학적 위치 때문에 역사적으로 팔레스타인, 폴란드, 벨기에 등이 처했던 운명과 유사하게 중국, 러시아, 일본에 의한 침략으로 점철되어 왔다. 대륙 세력과 해양 세력의 교차점에 위치하여 대외관계에 있어서 국가자율성이 제한되고 외세의 영향권 내에서 의존적인 외교정책을 모색해 왔다.

오늘날 한 나라의 외교는 더 이상 비밀스런 영역이 아니다. 인터넷과 각종 미디어의 발달로 일반 대중들도 외교안보 사안에 대해 전문가 못지않은 식견과 시각을 가질 수 있는 여건이 마련되었다. 민주화가 진행되고 정보의 전파 속도가 빨라졌을 뿐만 아니라 국제적인 상호의존관계가 심화되는 세계화의 추세가 외교안보 사안에 대한 국민의 참여를 활성화시키는 요인이 되고 있다.

그러나 외교안보 사안에 대한 국민들의 지나친 관심과 열의가 받드

¹ “李대통령 4강외교 3.2 ‘보통이상’ … 국민통합 2.2 ‘가장 미흡,’” 『동아일보』, 2009년 2월 16일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

시 긍정적인 결과만을 가져오는 것은 아니다. 특히 외교안보 사안에 대한 국민들의 대립적 견해가 이념적 대립과 겹쳐질 경우 흔히 극심한 대립과 갈등을 낳는다. 예를 들면 한국사회 내에서 대북 문제를 둘러싼 보수와 진보 진영 간 외교안보 시각의 충돌은 이른 바 ‘남남갈등’이라는 용어로 지칭되면서 일반인들의 관심 과잉을 불러 오히려 정책결정을 어렵게 만드는 결과로 이어지기도 한다.

외교정책에 대한 국민들의 참여는 대외적으로 보면 국민들의 이해와 지지를 향상시켜 상대국에 대한 국가의 협상력을 강화할 수 있다는 점에서 긍정적 측면이 있다. 또한 대내적으로도 국가전략에 대한 이해 증진을 통해 정책의 정통성을 확보함으로써 외교정책 추진을 위한 국내정치적 환경 조성에 기여하는 측면이 있다. 하지만 한미 FTA 체결이나 주한미군 기지 이전, 이라크 파병 같은 문제는 국민들의 지지와 반대가 극명하게 엇갈리면서 정부의 정책의지를 소진시키고 시민사회도 양극화하는 부작용이 있었다.

일반적으로 남남갈등에 대한 광의의 개념적 정의는 “남한사회 내부에 존재하는 갈등의 다양한 형태”를 포괄한다고 할 수 있다. 따라서 남한사회 내부에 구조적으로 존재하는 갈등의 제 형태들, 예를 들어 자본과 노동관계, 성차별, 세대갈등, 지역갈등, 이념갈등 및 기타 다양한 형태의 갈등을 포괄하는 것으로 해석될 수 있을 것이다. 그러나 ‘남남’이라는 개념은 ‘남북’에 대한 대칭적 표현으로 탄생했다는 점에서 기본적으로 남북갈등을 전제로 한다.²

남남갈등은 장기간 지속된 남북한 간의 냉전적 대립 구조와 이로부터 비롯된 냉전 문화에 뿌리를 두고 있다. 분단 이후 남북한은 50여

² 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 9.

년 이상을 상호 이질적인 체제에서 존속해 왔으며, 최근까지도 냉전적 대립 구조의 영향이 지속되고 있다. 남북관계는 포용과 이해의 과정이 아닌 ‘배제와 강요’라는 배타적 특성을 토대로 형성되었으며, 남북 간의 관계는 장기간 갈등관계를 형성해 왔다. 이와 같은 관계는 남북관계 뿐만 아니라 남북한 사회 내부의 냉전 문화로 재생산되어 왔다. 냉전적 대립 구조 속에서 남한은 반공을 최우선적 가치로 설정했으며, 이에 대한 강력한 후원자는 미국이었다. 따라서 남한에 있어서 친미·반공은 ‘기본적 가치’에 해당했다. 장기간 이와 같은 기본적 가치에 대한 어떠한 도전도 용납될 수 없었다. 이는 이념적 대립의 한 축이자 최전선에 선 남한사회로서는 강요된 선택이었을 수도 있다. 한반도 냉전 구조는 외교안보적 차원에서 북한 및 사회주의권과의 대립 구조로서 ‘혈맹’으로서의 한미동맹체제를 탄생시켰으며, 남한 사회 내의 친미주의와 강력한 반공문화의 형성을 의미했다. 이는 동시에 그 대립 축에 있는 북한에 대한 반북주의의 형성을 의미하는 것이기도 했다. 반공주의를 핵심축으로 하는 냉전 문화는 다양한 차원에서 남한사회의 여러 분야에서 재생산되어 왔다.³

북한문제를 둘러싼 대립적 시각이 우리 사회에 팽배해진 것은 대체로 김대중 정부 이래부터의 현상이다. 그 이전에는 우리 사회에서 반공주의가 우월한 가치를 형성했었다. 국민의 정부는 소위 ‘햇볕정책’으로 표현되는 대북 포용정책을 추진하면서 우리 사회 내에서 이를 둘러싼 대립적 시각과 해석이 나오기 시작한 것이다. 또한 전 세계적으로 냉전이 끝나면서 한반도에도 여러 가지 중요한 변화들이 일어나기 시작했다. 1990년대 초에 남북한 간에 체결된 『남북기본합의서』나

³ 위의 책, pp. 14~15.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

『한반도 비핵화 공동선언』 등이 대표적인 예이다. 이러한 객관적 상황의 변화에 비해 한국인들의 인식 변화는 더디게 진행되었다. 거기 에다 지난 10여 년간 진보정권 하에서 우리 사회 내의 모든 요구와 주장들이 봇물 터지듯 분출되고, 참여정부 특유의 외교안보 스타일과 결합된 결과 국가의 운명을 결정할 수도 있는 중요한 외교안보 현안 에 대한 우리 내부의 분열과 대립이 심화된 것이다.

남남갈등의 원인을 구성하는 두 개의 큰 축은 북한을 보는 시각과 한미관계에 대한 입장이다. 북한을 보는 시각의 경우 크게 보면 이념 적인 차원에서 우리가 궁극적으로 어떤 사회를 건설하려고 하는가 하는 문제를 둘러싼 대결이 본질이다. 일부 친북 세력과 좌파 진보 진영은 북한체제를 한반도에서 정통성을 지닌 것으로 평가하는 반면, 대다수의 일반 국민들은 보수적 시각에서 자유민주자본주의 이념을 수호하는 사회 및 국가건설, 자유 민주주의와 시장경제를 지지한다. 이러한 근본적 시각 차이는, 예를 들면 국가보안법의 존폐 혹은 수정 여부를 두고 심각한 갈등 양상으로 이어졌다.

통일정책을 중심으로 볼 경우 시각의 차이는 뚜렷하다. 남한의 통 일정책 변천 과정은 북한체제에 대한 현실 인정 여부에 따라 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기(분단 이후 1960년대까지)는 남북한 적대적 관계를 전제로 유엔에 의한 통일 실현을 모색한 시기 이다. 두 번째 시기(1970년대~1990년대)는 남북한의 경쟁적 관계를 전제로 민주적, 자주적 통일 실현에 주력한 기간이다. 특히 1990년대 들어와서는 체제·국토적 통일에 앞서 민족공동체의 우선 건설이 보다 현실적이라는 인식 하에 교류와 협력을 통한 점진·단계적 통일 실현 에 많은 노력을 기울였다. 세 번째 시기(2000년 남북정상회담 이후 현재까지)는 남북한 협력적 관계를 전제로 민족 자주·점진적 합의통

일을 추구한 시기라 할 수 있다.⁴

이러한 변천 과정에서 특히 논란이 되는 것은 김대중 정부 이래의 대북포용정책이다. 김대중 정부는 이른바 햇볕정책을 표방하였는데, 이는 전형적인 기능주의를 바탕으로 한 정책이었다고 평가할 수 있다. 또한 남북정상회담을 통해 남북관계가 급진적으로 변화하였는데 이는 신기능주의적인 요소의 전형적 표현이라 할 수 있다. 참여정부는 햇볕정책의 기초를 계승해 대화와 제재의 병행론과 시장평화론을 내세웠다. 병행론이 첨예한 군사적 대치 상황 속에서 어떻게 북한에 ‘접근’할 것인가를 제시하는 것이라면, 시장평화론은 비군사분야의 교류협력을 통해 북한을 어떻게 ‘변화’시킬 것인가에 초점을 맞추었다.⁵ 비록 ‘평화변영정책’이라는 다른 이름을 썼지만 참여정부의 대북정책은 본질상 햇볕정책의 틀에서 크게 벗어나지 않았다.

햇볕정책이 시행된 지 10여 년 가까이 지난 지금 햇볕정책의 목적인 북한사회의 변화 여부에 대한 의견 차이는 극명하다. 햇볕정책 지지자 혹은 대북 포용론자들은 포용정책의 결과 북한이 실제 많이 변화하여 왔으며, 지금 이 순간에도 변화하고 있고, 이제 변화하지 않을 수 없는 상황이라고 주장한다. 그렇기 때문에 햇볕정책은 정치군사적 관계의 부침에 관계없이 계속 실시되어야 한다는 것이다. 이에 비해 보수층은 햇볕정책의 효과는 표피적인 변화에 불과하고 체제 자체의 근본적인 변화는 거의 없다고 주장한다. 즉 보수층은 김정일 정권이 경제적인 실리를 취할 수 있는 분야와 남한의 공산화 통일이라는 대

4. 허문영, “남북한의 평화전략,” 김학성 외, 『한반도의 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 49.

5. 허문영·오일환·정지웅, 『평화변영정책 추진성과와 향후과제』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 22~23.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

남 혁명 역량 강화에 노력을 기울이면서도 일부 변화의 자세를 취하기도 했지만, 김정일 정권의 질적 변화라는 차원에서는 전혀 달라지지 않았다는 시각을 갖고 있다.⁶ 북한의 실체에 대해서도 한 쪽에서는 북한을 형제요 동포이기 때문에 적으로 인식해서는 안된다는 시각을 갖고 있는 반면, 정권과 주민을 분리해 주민은 포용하더라도 정권은 교체해야 한다는 시각이 대립해 있다.

북한에 대한 인식은 묘하게도 미국을 보는 시각과 대칭적이다. 좌파 진영은 한반도 역사를 잘못되게 한 만악(萬惡)의 근원이 미국이며, 흑자는 통일전쟁이었던 6.25 전쟁에 미국이 개입하지 않았다면 전쟁은 한 달 내에 끝났을 것이고 살상과 파괴라는 비극은 없었을 것이라고 단언하기도 한다. 반면, 보수 진영은 미국은 한국 땅에 자유민주체제와 시장경제를 식목하고 경제를 성장케 한 주역으로서, 한국전쟁에 개입한 이래 지난 반세기동안 실제로 한반도 평화확보 및 정전체제를 유지하는 데 공헌했다고 평가한다.

나. 변화하는 통일환경: 국제질서 변화와 한국의 국가전략

담론은 기본적으로 이 세계를 보는 시각을 반영한다. 변화하는 통일환경에 부합하는 새로운 통일담론을 생산해내기 위해서는 지금 현재 국제적으로 진행되는 변화의 본질을 정확히 파악하고 이해해야 한다. 새로운 대북정책 담론은 변화하는 한반도 안보상황과 국제질서의 변화에 기반한 것이 되어야 한다. 대북정책이나 통일담론에서 그동안 간과했던 것은 상식적인 말이지만 한반도 분단과 통일에 작용할

⁶ 송대성, 『안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안』 (세종연구소 정책보고서, 2005.12), pp. 6~10.

국제적 변수들이다.

국민의 정부부터 참여정부까지의 대북정책은 크게 보면 국제적 요인보다는 한민족 내부의 요인에 중점을 둔 논의가 대세를 이루었다. 특히 참여정부가 내건 균형적 실용외교, 협력적 자주국방 등은 대체로 ‘자주’와 ‘균형’ 개념에 입각해 있다. 그러한 인식은 대체로 19세기 말 한국사의 공부를 통해 얻어진 교훈에 입각해 있다는 것이 공통된 평가이다. 특히 참여정부가 ‘평화와 번영의 동북아 시대’를 강조하면서 내건 ‘동북아 균형자론’이 그러한 인식을 대표하는 시각이라 할 수 있다.⁷ 동북아 균형자론의 배경은 최근 점증하는 중일 갈등과 경쟁이 동북아에서 불안을 초래할지도 모를 상황을 미연에 방지하자는 것이다. 미국과 일본이 한 덩어리가 되어 중국 및 북한과 대결하는 상황을 막아야 한다는 것이 균형자론의 골간으로, 특히 핵심은 중국과 일본이다. 이 두 나라가 경쟁으로 치달을 경우 100년 전과 같은 국권 상실의 위기가 올 수도 있다는 상황 인식을 우리 정부가 하고 있으며, 현재와 같은 한·미·일 3각 구도 속에 갇혀 있어서는 미래의 충돌 상황에 대비할 수 없고, 그래서 다자안보 구도로 가야 한다는 것을 주장하고 있다. 하지만 참여정부의 외교안보 인식은 무엇보다도 19세기적 발상에 묶여 21세기 세계적 차원의 변환에 대응이 미흡했다는 평가를 면하기 어렵다.⁸

7. 노무현 대통령은 2003년 광복절 기념사에서 “동북아에도 협력과 통합의 새로운 질서를 만들어 나가야 합니다. 그래서 다시는 강대국의 틈바구니에서 어느 쪽에 기댈 것인가를 놓고 편을 갈라 싸우다가 치욕을 당하는 그런 역사를 다시는 반복하지 말아야 합니다. 그것이 나의 동북아 시대 구상의 핵심입니다”라고 언급하여 참여정부 외교안보 인식의 틀이 19세기적 질서에 근거하고 있음을 내비쳤다. 『평화번영과 국가안보』, pp. 55~56.

8. 이러한 평가에 대해서는 이상현, “한미관계의 회고와 전망,” 『국제문제연구』 (특집: 참여정부 5년 회고와 전망), 제7권 2호 (2007), pp. 23~27.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

한국은 이미 세계 10위권의 중진국으로 부상했다. 그런 현실을 도외시하고 우리의 대외전략을 19세기적 발상으로 재단하는 것은 적절하지 못하다. 이제는 한국이 글로벌 국가라는 인식을 갖고 그에 합당한 통일담론을 구성하는 것이 바람직하다. 장기적으로 한국의 대북정책은 현재의 분단 상태 관리에 중점을 둔 정책에서 통일을 내다보는 장기적 플랜으로 서서히 논의의 중심이 바뀌어야 한다. 세계 유수의 연구기관들이 전망하는 한국은 2050년경이면 세계 2위 부자나라로까지 거론되는 수준에 와 있다. 골드만삭스 추정에 의하면 한국은 2050년 유럽의 영국, 러시아, 캐나다, 프랑스, 독일 뿐 아니라 이웃나라 일본을 멀찌감치 제치고 당당히 2위의 부자나라가 될 것이다. 골드만삭스는 'N-11'국가들을 주제로 한 세계 경제보고서 수정본을 통해 이같이 전망했다. N-11(the Next Eleven)은 한국과 멕시코, 이집트, 나이지리아, 베트남, 터키, 필리핀, 파키스탄, 방글라데시, 인도네시아, 이란 등 성장동력이 큰 11개 신흥경제국을 일컫는다. 골드만삭스는 1인당 소득이 6만 5000달러를 넘는 부자나라들의 '리치 클럽' 8개국 중 미국(9만 1683달러)과 한국(9만 294달러)만이 9만 달러를 넘어설 것으로 예상했다. 영국은 8만 234달러, 러시아는 7만 8,576달러, 캐나다는 7만 6,002달러, 프랑스는 7만 5,253달러, 독일은 6만 8,253달러, 일본은 6만 6,846달러의 1인당 소득을 거둘 것으로 예상됐다. 골드만삭스는 2050년에는 N-11국가들이 브릭스(BRICs: 브라질, 러시아, 인도, 중국)의 경제규모에는 미치지 못하겠지만, G7 국가의 3분의 2까지는 따라잡을 수 있을 것으로 전망했다. 특히 N-11국가들 모두 현재의 안정적인 성장환경을 유지한다면 향후 20년간 적어도 4%의 경제성장률을 유지할 수 있을 것으로 낙관했다. N-11국가의 신규 수요도 25년 후인 2032년이면 G7 국가를 따라잡을 것이며, 2050년에는 수요

가 G7 국가의 두 배에 달할 것으로 전망했다.⁹ 이명박 정부의 글로벌 코리아 구상에는 이처럼 변화하는 국제정치질서의 현실과 한국의 위상에 대한 새로운 인식이 담겨 있다. 즉, 한층 복잡화되고 유동적인 안보위협 요인과 초국가적 문제해결 방식의 요구로 인해 북한이나 한반도에 일차적 초점을 둔 기존 시각으로는 대북정책이나 통일문제를 다루기에 적합하지 않다는 것이다. 또한 북한이 진정성을 갖고 핵 문제에 대한 태도를 바꾼다면 북한을 지원해 정상적인 국가로 만들 수 있다는 자신감을 담고 있다. 21세기 국제질서의 성격 변화는 당연히 전략의 변화를 요구한다. 유동적인 국제질서 하에서는 폐쇄적 민족주의 시각보다는 기민하고 개방된 마인드, 네트워크 시대에 걸맞는 국가전략이 필요한 것이다.

현재 국제체제는 국제관계의 행위자 간 및 지역 간 힘의 배분 변화를 목도하고 있다. *The Post-American World*의 저자 파리드 자카리아(Fareed Zakaria)는 21세기 국제질서의 변화를 이른 바 ‘나머지의 부상(the rise of the rest)’으로 표현한다. 중국, 인도 등 국제정치에서 규모는 크지만 그동안 경제적으로 침체해 있었던 거대 국가들이 세계화의 영향으로 급격한 경제성장을 경험하면서 국제질서에서 미국 패권의 상대적 위축을 초래한다는 것이다. 이는 정확히 말하면 미국의 쇠퇴가 아니라 중국이나 아시아의 부상을 넘어서는 나머지 국가들의 부상이고, 그 결과 국제질서는 이제는 ‘포스트 아메리카(Post-Americanism)’ 시대로 전환하는 중이다.

포스트 아메리카 세계질서의 특징을 한마디로 말하자면 ‘복합성’이다. 정치군사 질서는 여전히 미국이 지배하는 단극적 질서가 유지되

⁹ 『머니투데이』, 2007년 3월 29일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

겠지만, 군사 외의 모든 차원-경제, 산업, 금융, 사회, 문화-에서는 힘의 분포가 미국 지배로부터 이탈하는 변화가 진행되고 있다. 1980년대 중반 이후 정치·군사적 폭력은 전 세계적으로 감소하는 추세이지만 정보혁명의 결과 군사안보의 충돌 양상은 과거에 비해 실시간으로 지구촌 주민들에게 전달되면서 과대 포장되고 더 큰 충격으로 전해진다. 때문에 군사력을 앞세워 국제문제를 일방적으로 해결하는 것은 갈수록 어려워지는 추세이다. 정치·군사적 혼란에도 세계경제 총량 규모는 지난 15년간 두 배 이상 팽창했고 동 기간 무역은 133% 증가했다. 전쟁, 테러, 내전은 일시적으로 국제경제 침체를 초래할 수 있었지만 장기적으로 세계화의 물결에 압도당한 것이 현실이다. 세계화와 국제경제의 팽창 결과 신흥부상국-특히 중국, 인도, 브라질-들의 경제성장에 고취된 신민족주의가 분출하고 있다. 다양한 민족적 관점의 분출은 정보혁명 덕분에 더욱 확대 재생산되어 배포되고, 목소리 큰 행위자들의 증가는 곧 주요 국제문제에 있어서 갈수록 합의가 어려워짐을 의미한다. 이는 곧 미국이 여전히 초강대국이지만 혼자 힘으로 국제문제를 리드하거나 문제를 해결할 수 없다는 것을 의미한다.¹⁰

신흥부상국들의 등장과 민주주의 시대에 권력이 다양해지고 분산됨에 따라 정당성은 한층 더 중요해진다. 지금은 아무리 합리적이라도 정당성이 결여된 것으로 보이는 해결책은 국제사회의 지지를 받기 어렵다. 특히 어떤 해결책이 어느 한 나라의 힘과 선호에 입각한 것이 라면 그것을 강요하기가 더 어려워진다. 미국의 군사적 개입은 문제

¹⁰- Fareed Zakaria, "The Rise of the Rest," *Newsweek*, May 12, 2008 <<http://www.newsweek.com/id/135380/output/print>,> (검색일: 2009.1.25); Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton and Company, 2008) 참조.

해결의 효과적인 수단이 될 수 있겠지만 국제사회의 지지를 받지 않으면 성공하기 어렵다. 부시 행정부의 대외정책은 실제로 정당성이 얼마나 중요한지를 보여주는 완벽한 본보기다. 오늘날 미국은 모든 종류의 넘쳐나는 힘을 가지고 있지만, 한 가지를 결여하고 있다. 그것이 바로 정당성이다.¹¹ 오바마 시대 외교가 헤쳐 나가야 할 최대의 도전은 바로 부시 행정부의 일방주의 외교가 뿌려놓은 정당성의 결여라는 것이 국제사회의 인식이다.

미국 국가정보위원회(NIC)의 *Global Trends 2025* 보고서도 2025년까지의 향후 국제질서가 더욱 복잡적으로 변하고, 미국이 여전히 초강대국이겠지만 지금보다는 ‘덜 지배적인 국가’로 변모할 것으로 예상한다. 2025년경 국제질서는 중국, 인도, 러시아 등 신흥 행위자의 등장과 함께 세계화로 인한 경제발전, 인구 증가, 지역적 발전 격차 등으로 인해 더욱 다극화될 것이다. 그리고 새로운 초국가적 안보 어젠다가 등장하는데, 식량, 에너지, 물 등이 고도의 신 전략자원으로 등장하면서 이를 둘러싼 각축이 심화될 것으로 전망되며, 기후변화, 신기술, 에너지 배분 등을 둘러싼 대립도 점차 고조될 것으로 예상된다. 테러, 국제갈등 및 WMD 확산은 여전히 중요한 국제안보의 문제로 남을 것이고, 세계화에 따른 양극화의 결과 테러조직은 존속할 것이며, 첨단기술의 손쉬운 획득으로 이들의 테러 역량도 강화될 것이다. 하지만 이념적 대결은 사라지고 세계화의 후유증과 글로벌 세력 판도 변화에 따른 이유로 인한 갈등이 주된 갈등의 원인이 될 것이다.¹²

¹¹ *Ibid.*, pp. 247~250.

¹² *Global Trends 2025: A Transformed World*, National Intelligence Council, November 2008 <http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

다극적 국제질서 전망은 국가정보위원회의 2020년 보고서와 가장 큰 차이점이다. 2020 보고서에서는 미국이 지배하는 국제질서의 지속을 예견하고 대부분의 다른 강대국들이 미국을 상대로 한 밸런싱에 나서지 않을 것으로 전망했었다.¹³ 2025 보고서에서는 미국이 여전히 국제문제에서 두드러진 역할을 하겠지만 미국은 단지 다수의 강대국 중 하나로서 제시되고 있다. 하지만 양 보고서는 공히 국제경제의 견고한 성장을 예견하고 있다. 특히 브라질, 러시아, 인도, 중국의 성장이 국제경제의 성장을 주도한다는 점, 그리고 세계화 심화가 현재의 지리, 인종, 종교, 사회경제적 지위에 따른 구분을 무의미하게 만들 것이라고 지적한다.

다극적 국제질서, 혹은 복합적 국제질서로의 변화는 실상 이미 오래 전부터 시작되었다. 조셉 나이(Joseph S. Nye)는 21세기 국제질서의 복잡성을 3차원 체스판으로 비유한 바 있다. 국가 간 전통적 군사력 게임이 펼쳐지는 최상위 체스판에서는 미국이 여전히 세계 최강국으로서 단극적 질서를 향유하고 있다. 그러나 국가 간 경제관계의 게임이 전개되는 중간 체스판에서는 힘의 분배가 이미 다극적이다. 마지막으로 맨 아래 단계의 체스판에서는 테러, 구제범죄, 기후변화, 전염병 등 초국가적 이슈들이 전개되는데, 이 판에서의 파워는 광범위하게 분산되고 국가 및 비국가 행위자들이 복잡하게 얽혀있다. 그러나 많은 정치 지도자들은 아직도 군사적 자산과 전통적인 군사적 해결방안에 거의 전적으로 초점을 맞추고 있고, 이들은 3차원 국제질

Final_Report.pdf> (검색일: 2009.5.1).

¹³- *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, National Intelligence Council, December 2004 <<http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>> (검색일: 2009.5.15).

서의 한 단면만을 보고 있는 것이다. 군사력은 이러한 새로운 위협들에 대응하기 위한 부분적 해결책일 뿐이다. 초국가적 이슈들이 전개되는 아래 단계에서 유리한 결과를 얻으려면 소프트파워를 활용해야 할 경우가 종종 있기 때문이다.¹⁴

갈수록 복잡화되는 세계, 분산되고 다중심적이어서 누구도 혼자 힘으로 지배할 수 없는 질서, 그리고 네트워크화된 질서에서 힘의 원천은 ‘연결성(connectivity)’이다. 이러한 질서에서 리더십을 발휘하려면 연결을 통해 공통의 문제를 해결해야 한다. 물론 적대적이고 해로운 네트워크도 있지만(예를 들면 알카에다), 전체적으로 네트워크의 긍정적 측면은 부정적 측면을 압도한다.

한국의 국가전략은 21세기 국제질서의 성격에 대한 정확한 인식을 바탕으로 한국의 안보환경, 대응전략 및 방향을 위주로 향후 바람직한 외교안보 태세 및 대북태세를 수립해야 한다. 한국의 국가전략은 가치와 제도를 공유하는 국가들과의 네트워크와 연대를 모색하는데 중점을 뒀다. 네트워크 국제질서에서의 생존을 위해서는 네트워크형 외교와 연대가 필수적이기 때문이다. 한국이 속할 곳은 세계질서의 주도그룹(leading coalition)으로서, 가치와 제도를 공유하고, 한국의 국익과 배치될 가능성이 적고, 국익에 도움이 될 세력들의 연합과 복합적 네트워크를 만들어 가는 것이다. 혹자는 그러한 노력이 결국 미국 중심 네트워크로 편향되고, 그 결과 중국처럼 가치관이 다른 국가들을 배척하는 국제연대로 갈 가능성을 제기하기도 하지만, 지금은 냉전시대의 제로-섬적(Zero-sum) 진영 구조가 지배하는 시대가 아니다. 네트워크는 적 개념을 상정하는 동맹이나 진영 개념과

¹⁴- Joseph S. Nye, 홍수원 옮김, 『소프트 파워』 (서울: 세종연구원, 2004), pp. 24~29.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

는 근본적으로 다르기 때문이다. 한국에게 중요한 거의 모든 네트워크의 중심에는 미국이 있다. 미국은 21세기에도 세계질서를 주도해갈 핵심 국가로서, 한미 전략동맹관계를 발전시켜 미국과 긴밀한 우호협력관계를 유지하는 것이 한국의 국익에 부합한다.¹⁵ 그런 이유로 글로벌 코리아에서 대북정책을 논하는 틀 속에 한미공조와 국제공조의 중요성을 강조한 것은 적절한 것이다.

다. ‘글로벌 코리아’와 한미공조

이명박 정부의 외교안보 기조와 철학은 글로벌 코리아 즉, 성숙한 세계국가라는 모토 속에 담겨 있다. 글로벌 코리아는 변화하는 국제안보환경 속에서 나날이 늘어가는 국가 내부나 초국가적 영역으로부터 발생하는 도전과 위협에 대처하기 위한 국가안보의 기본 방향을 담은 구상이다. 대북정책과 통일전략도 기본적으로 글로벌 코리아의 틀 속에서 추진되어야 한다는 것이 이명박 정부의 구상이다. 그런 이유로 기존의 북한에만 초점을 맞춘 통일정책, 민족공조에 바탕을 둔 접근보다는 글로벌 안보환경과 국제공조, 특히 한미전략동맹과의 협조 속에서 대북정책을 다룬다는 것이 이명박 정부 통일담론의 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 그렇게 되기 위해서는 글로벌, 동북아, 한반도 안보환경 변화 분석을 바탕으로 한국의 국가전략과 대북정책의 관계, 통일정책의 이론적 체계화가 필요하다.

이명박 정부는 폭력과 빈곤으로부터의 공포를 최소화하고 인간의 자유와 행복을 확대함에 있어 21세기 국제사회는 자유민주주의, 인도

¹⁵ 이상현, “미국의 외교안보 환경 변화와 한반도 정책,” 김성철 편, 『외교환경 변화와 한반도』 (성남: 세종연구소, 2009), pp. 14~19, 54~55 참조.

주의 가치, 시장경제에 대한 공감대와 이의 확산을 필요로 한다는 시각을 갖고 있다. 20세기 이념의 대결은 막을 내렸지만 자유민주주의를 각국에 뿌리내리는 과제는 지속되어야 하며 이러한 대열에 아직 동참하지 못한 실패국가들(failed states)을 관리하는 것도 관건이다. 더 나아가 국제안보의 주안점을 개개인의 안녕과 복지에 두는 인간안보(human security)의 영역이 한층 중요시되고 있다. 테러리즘, 국제난민, 기후변화, 질병 등 복합·중층적인 포괄안보위협(comprehensive security threats)에 대한 체계적이고도 일관된 국제사회의 대응이 요망된다. 인권의 침해가 방치되는 곳에는 국제사회의 신속하고도 효과적인 인도주의적 개입의 필요성이 증대하고 있다. 이런 시각에서 보면 북한은 실패한 국가에서 정상국가로 바뀌어야 하고, 정권보다는 주민들의 인간안보와 인권이 더 우선시되며, 그 방식은 국제적 협력을 통한 접근이 될 가능성이 크다. 객관적으로 드러나는 국력지표와 더불어 국력의 효과적인 투사의 관점에서 부각되는 것이 국가의 이미지와 평판이기 때문에 다자간 협상과 협력의 중요성이 날로 커지고 있는 것이 오늘날 국제질서의 특징 중 하나이기 때문이다.

성숙한 세계국가(Global Korea)란 범세계 차원에서 지구촌 공통 관심사에 관해 적극 협력하고 처방을 내리는 나라를 뜻한다. 더 넓은 시야, 보다 능동적인 자세로 국제사회와 교류하고 이를 통해 세계의 평화와 발전에 적극적으로 기여하는 세계국가를 지향하는 것이다. 이는 한반도의 범주에 국한된 소극적이고 축소지향적인 외교의 관성에서 벗어나 대한민국의 대외관계와 국가이익을 세계 차원의 공간에서 설정하는 개방적이고 진취적인 자세에서 출발한다. 성숙한 세계국가로서의 대한민국은 보다 안전한 한반도, 보다 풍요로운 아시아, 보다 정의로운 세계를 추구한다. 성숙한 세계국가 대한민국은 정의와 평화,

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

공동번영, 세계주의(Global Mind)를 핵심 가치로 삼는다. 그리하여 폐쇄적 민족주의, 인기 영합주의에 의한 정략적인 대외정책이 아니라 개방된 사고로 교류하면서 한민족과 국제사회가 함께 이익을 누리고 공감하는 외교정책을 지향한다. 북핵문제의 해결, 남북한 간의 신뢰 구축과 교류협력을 추구함에 있어서도 동아시아와 국제사회의 규범과 공감대를 자아내는 실천 과정을 통해 보다 진정성을 띠게 될 것이라고 지적한다.¹⁶

이러한 국제질서의 성격 변화를 염두에 둔다면 대북정책 개념을 통일정책으로 범위를 확대하는 한편, 21세기 경제논리 시대에 걸맞게 냉전시대와는 다른 대북경제정책도 가미할 필요가 있다. 즉 통일은 ‘21세기 미래산업’이라는 개념으로 20세기적 이념적 대결 혹은 그에 입각한 통일관, 대북정책 개념을 극복하는 한편 균형감 있는 대북정책 담론으로 보정될 필요가 있는 것이다. 새로운 통일담론은 편협한 당파성과 정파대결 성향을 극복하는 동시에, 범국가적·미래지향적 담론 구조를 만들어가야 한다. 그것이 21세기 한국이 선진국 대열에 진입하는지 못하는지 결정할 전제조건이 될 것이다.

변화하는 안보환경 속에서 새로운 대북정책의 방향을 모색하기 위해 이명박 정부는 통일담론의 국제·국내적 맥락 변화를 반영한 새로운 남북관계 접근법을 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 이명박 정부가 최근 참여정부 시절 마련된 제1차 남북관계발전 기본계획(이하 기본계획)의 수정을 검토 중이라고 밝힘에 따라 수정 방향에 관심이 쏠리고 있다. 기본계획은 제2차 남북정상회담 합의인 10.4 선언이 도출된 지 얼마 지나지 않은 2007년 11월 수립된 것으로, 적용기간이 5년

¹⁶ 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』 (2009.3), pp. 12~13.

(2008~2012)이다. 이렇듯이 동 계획은 정권 교체와 같은 정치적 상황에 관계없이 대북정책의 일관성을 견지하자는 목표에 따라 마련되었다. 2006년 발효된 ‘남북관계 발전에 관한 법률’에 근거를 두고 있는 ‘기본계획’은 내용 면에서 ① 한반도 비핵화 실현, ② 한반도 평화체제 구축, ③ 남북경제공동체 초기 단계 진입, ④ 민족동질성 회복 노력, ⑤ 인도적 문제의 실질적 해결, ⑥ 남북관계의 법적·제도적 기반 조성, ⑦ 대북정책 대내외 추진기반 강화 등 7대 전략목표와 10.4 선언의 합의를 중심으로 한 세부 이행 계획들을 담고 있다. 기본계획 수립 당시 ‘몰려나는 정부’가 다음 정부의 계획을 대신 만들어주는 격이라는 비판과 함께 실효성 논란이 야당과 보수 진영을 중심으로 제기됐으며 현 정부 출범 후 기본계획은 사실상 표류했다. 북핵과 남북관계 발전을 연계하는 정책을 공식화한 이명박 정부로서는 10.4 선언 이행을 전제로 마련된 기본계획을 그대로 받아들이기 어렵다는 입장이었고 그 때문에 법이 의무로 규정하고 있는 기본계획의 연도별 이행계획도 만들지 않았던 것이다. 남북관계발전법이 “남북관계와 주변정세의 중대한 변화 등으로 변경이 필요한 경우 법적 절차를 거쳐 기본계획을 수정·보완할 수 있다”고 규정하고 있지만 정부는 수정·보완을 하지 않은 채 기본계획을 사실상 방치해 왔다. 정부가 결국 기본계획을 수정할 경우 일단 비핵화와 남북관계를 철저히 연계하는 현 정부의 대북정책 기초를 반영하는 방향으로 변경될 가능성이 큰 것으로 전망된다. 현 정부의 대북정책 구상인 『비핵·개방 3000』과 이명박 대통령이 최근 북핵문제의 해법으로 밝힌 ‘그랜드 바겐’에 부합하는 내용이 새 기본계획안에 들어갈 것이라는 전망이 나온다. 그러나 기본계획 변경을 위해서는 남북관계발전위원회의 심의 절차를 거쳐야 하기 때문에 수정 작업이 순탄할지는 불투명하다. 통일부 장관이 위

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

원장을 맡는 남북관계발전위는 통일·기획재정·외교통상·법무·국방부·국정원 등 10개 정부부처 차관(차관급 포함) 등 11명의 당연직 위원 외에 여·야당이 추천한 다양한 성향의 민간위원 9명으로 구성되어 있어 정부가 마련할 새 기본계획안에 대해 의견일치가 쉽게 이뤄지지 않을 가능성도 있기 때문이다.¹⁷

이러한 움직임이 시사하듯이 이명박 정부는 ‘글로벌 코리아’에 입각한 새로운 대북·통일정책을 모색하고 있다. 새로운 대북정책에서는 국제적 조율과 협력이 강조될 것으로 예상되는데, 주변 4강과의 국제공조를 어떻게 강화할 것인가가 핵심 고려사항이다. 특히 미국과 중국을 우리의 대북정책 추진에 어떻게 활용할 것인가가 관건인데, 그 중에서도 중심은 미국과의 공조에 있다.

한미공조의 중요성은 변화하는 국제안보 질서 속에서 동맹의 존립근거를 어떻게 정립하느냐 하는 문제와 연관된다. 현 시점에서 중요한 점은 한국이 원하는 동맹상과 미국이 원하는 동맹상을 잘 조율하여 최대한 양국의 국익에 도움이 되는 동맹상을 정립하는 것이다. 탈냉전, 특히 9.11 테러 이후 미국이 원하는 동맹상은 법적·정치적으로 어떤 관계인가 보다는 ‘무엇을 얼마나 함께 하는가’에 중요한 의미를 부여하고 있다. 즉 ‘의지의 연대(coalition of the willing)’가 ‘상호방위조약(mutual defense treaty)’ 못지않게 중요한 의미를 지니는 시대가 되었다. 그렇다면 미국이 원하는 ‘의지(willing)’ 즉, 무언가를 기꺼이, 피해를 감수하고서라도 함께 행동하는 범주에는 무엇이 들어있을까 파악하는 것이 매우 중요하다.

동아태차관보 지명자인 커트 캠벨과 빅터 차 등 한반도 전문가들이

17. 『연합뉴스』, 2009년 10월 7일.

주축이 되어 작성한 최근 보고서는 다음 50년 동안 추구해야 할 한미 관계의 모습을 ‘Going Global’이라고 특징짓는다.¹⁸ 제목이 말하듯이 미국이 원하는 한국은 글로벌 안보문제, 특히 오바마 행정부 외교안보 어젠다에서 수위를 차지하는 이슈들에서 미국과 함께 세계 무대에서 활동하는 한국이다. 즉, 한미동맹은 오랫동안 혈맹(historic alliance)이었다는 사실에 안주하지 말고 대북 억지라는 본질적 가치에 충실하면서도 아시아의 민주주의 파트너로서, 대테러 활동의 공헌자로서, 청정에너지, 그리고 세계의 발전 의제에 협력하는 국가로서 기능해야 한다는 것이다. 이를 위해 한국이 한반도의 고정된 타성에 머물지 않고 지역·글로벌 수준으로 격상하고자 하는 노력이 뒤따라야 한다고 지적한다. 미국은 분명히 한국과의 동맹 약속을 지키고자 노력해야 하며, 미국 정치가들은 해외파병 활동, 전시작전통제권 이양 등으로 야기되는 한국 내의 두려움을 경청하고자 노력해야 한다. 한국의 지도자들 역시 동맹의 확대된 위임이 한반도의 안정을 해치지 않을 것이라는 점을 인식해야 한다. 이는 한미 양국이 서로 신뢰해야 방기(abandonment)의 함정에 빠지지 않을 것이라는 점을 시사한다. 그러기 위해서는 양국의 정책결정자들이 서로의 말을 경청하는 것이 중요하다.

또 다른 연구는 한미동맹의 미래를 ‘포괄동맹(comprehensive alliance)’으로 제시하고 있다. 한반도 전문가인 스캇 스나이더가 집필하고 CSIS가 발간한 동 보고서는 한미 포괄동맹의 비전을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 포괄동맹은 광범위한 정치적 이익의 수렴에 기

¹⁸- Kurt Campbell, Victor D. Cha, Lindsey Ford, Nirav Patel, Randy Shriver, and Vikram J. Singh, “Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance,” *Center for New American Security*, February 2009.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

초해야지 안보에만 초점을 둔 동맹이 되어서는 안 된다. 둘째, 포괄동맹은 일방적 커뮤니케이션이나 의무가 아니라 상호 필요와 책임 분담을 반영해야 한다. 셋째, 포괄동맹은 특정 제3자를 겨냥하거나 비안보 분야의 협력을 제약하는 것이 되어서는 안 된다. 넷째, 포괄동맹은 지역적 및 글로벌 차원의 안정을 증진시키기 위해 비슷한 이익을 공유하는 지역 파트너들을 포함하는 방식으로 확대될 수 있다. 다섯째, 포괄동맹은 전통적·비전통적 안보위협에 대처함에 있어 위협과 비용을 분산시켜 협력 파트너들의 역량을 가장 효율적으로 활용할 수 있다.¹⁹ 그리고 이러한 포괄동맹이 함께 할 수 있는 어젠다의 예로서 평화유지활동, 재난구조 및 인도적 지원, 그리고 종전 후 안정화(post-conflict stabilization) 지원 등을 들고 있다.²⁰

이명박 정부도 성숙한 세계국가, ‘글로벌 코리아’를 외교 목표 중 하나로 내세우고 있다. 오바마 행정부와 이명박 정부의 동맹관에서 하나의 공통점은 바로 ‘Global’이라는 점에서 합치한다. 양측이 그 내용을 어떻게 설정하고, 얼마나 중요한 의미를 부여하는지에 따라 한미동맹의 미래비전이 정해질 것이다. 문제는 이명박 정부의 ‘글로벌 코리아’의 내용과 방향이 상당 부분 보완되어야 한다는 점이다.²¹

성숙한 세계국가를 위한 국정과제로는 새로운 평화 구조 창출, 실용적 통상외교 및 능동적 개방, 세계로 나가는 선진안보, 친환경 경제·에너지 구조, 아름다운 삶과 창의문화 등이 제시되었다. 이 중 세계로

¹⁹- Scott Snyder, “Pursuing a Comprehensive Vision for the U.S.-South Korea Alliance,” *Center for Strategic and International Studies*, April 2009 <http://www.csis.org/media/csis/pubs/090409_snyder_pursuingcompvision_web.pdf>, pp. 12~14.

²⁰- *Ibid.*, pp. 19~22.

²¹- 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』.

나가는 선진안보 속에는 국방개혁 2020 보완 추진이 제시되고 있고, 새로운 평화 구조 창출과 관련해 북핵문제 해결, 『비핵·개방·3000』 구상 추진, 한미전략동맹, 남북 인도적 문제 해결 등이 제시되었다. 그리고 기여하는 실용외교의 하나로 지구촌 문제의 해결에 적극 기여 하겠다는 입장을 밝히고 있다.²² ‘지구촌 문제’라는 애매한 표현 속에는 한미동맹이 앞으로 당면해야 할 21세기의 대표적 안보불안 요인인 대테러, 반확산, 실패한 국가의 국가재건(nation building) 등이 포함 될 수 있다. 향후 한미 양국이 정립해야 할 동맹의 미래비전은 한반도, 동북아, 글로벌 차원의 적절한 대응을 망라해야 할 것이다.

미국과의 공조가 중요한 또 다른 이유는 북한 급변사태 시 한국과 미국의 전략적 우선순위가 같지 않을 수 있다는 점 때문이다. 북한 급변사태 발생 시 미국의 최우선 관심사는 WMD 물질 확보 및 관리에 있다. 한국의 진보적 북한 전문가들 상당수는 북한체제의 특성상 급변사태 가능성은 거의 없다고 주장한다.²³ 하지만 미국 측에서도 북한 급변사태는 관심을 가지고 보는 사안이다. 미국 외교위원회가 발간한 보고서는 김 위원장의 건강이 악화될 경우의 시나리오로 김 위원장의 아들이나 그의 매제인 장성택 등이 집권하는 형태의 ‘잘 관리된 계승(managed succession)’, 김 위원장과 연관이 없는 새로운 정권이 들어서는 ‘투쟁적 계승(contested succession)’, 북한을 완전한 붕괴로 이르게 하는 ‘실패한 계승(failed succession)’ 3가지를 예상했다. 잘 관리된 계승이 성공할 경우 북한은 경제개혁 및 국제사회

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

²² 청와대 홈페이지의 100대 국정 과제 참조 <<http://www.president.go.kr/kr/policy/tasks/100.php>>.

²³ 예를 들면 정성장, “김정일 건강이상과 한국의 대북정책 방향,” 『정세와 정책』, 제151권 (2008).

와 협력으로 나갈 수 있겠지만 투쟁적 계승 상황에선 더 억압·폐쇄적인 정권이 나올 수 있다고 이 보고서는 예상했다. 또한 이 보고서는 북한에 급변사태가 발생할 경우, 6~8개의 핵무기를 만들 수 있는 핵물질, 4,000톤의 화생방 무기, 탄도탄 미사일 프로그램에 대한 즉각적인 관리가 최우선 과제가 될 것으로 전망했다.²⁴ 또한 브루킹스연구소의 마이클 오한론은 최근 북한 붕괴 시나리오에 관한 분석을 통해 북한이 붕괴될 경우 핵물질의 위치 파악 및 확보, 무정부 상태인 북한의 질서 회복 및 북한군 잔당의 공격 대비, 북한 주민에 대한 기본 생필품 및 서비스의 신속한 제공 등을 미국이 미리 준비해야 할 3대 임무라고 밝혔다.²⁵

이명박 정부는 2009년 6.16 한미정상회담에서 동맹의 미래비전을 채택하면서 자유민주주의와 시장경제에 입각한 통일 방향을 천명한 바 있다. 이명박 대통령은 동맹을 통해 한반도의 공고한 평화를 구축하고 자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화통일에 이르도록 함으로써 한반도의 모든 사람들을 위한 보다 나은 미래를 건설해 나간다는 구상을 밝혔다. 뒤이은 8.15 경축사에서는 ‘한반도 신평화구상’으로 알려진 5대 과제를 제시했다. 북한의 핵무기 포기, 북한의 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행, 경제공동체 실현을 위한 남북고위급 회의 설치, 대북 5대(경제·교육·재정·인프라·생활 향상 분야) 프로젝트 추진, 남북 간 재래식 군비 감축 등이 그것이다. 한반도

²⁴- Paul B. Stares and Joel S. Wit, “Preparing for Sudden Change in North Korea,” *Council for Foreign Relations*, January 2009 <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/North_Korea_CSR42.pdf> (검색일: 2009.1.30), pp. 21~22.

²⁵- Michael O’Hanlon, “North Korea Collapse Scenarios,” *Brookings Northeast Asia Commentary*, #30, June 10, 2009 <http://www.brookings.edu/opinions/2009/06_north_korea_ohanlon.aspx?p=1>.

신평화구상은 원칙과 유연성의 조화를 지향하는 이명박 정부의 대북 정책 특징이 잘 반영된 것으로서 대북정책의 일관성을 유지하는 한편 비핵화 관련 북한의 태도 변화를 전제로 대규모 경험과 국제 프로젝트 실행을 천명한 것이다.²⁶

또한 이명박 대통령은 G20 정상회담 참석차 미국을 방문해 뉴욕 미 외교협회(CFR) 연설(2009.9.21)을 통해 이른 바 ‘그랜드 바겐’을 제안했다. 그랜드 바겐은 북한의 ‘살라미 전술’에 대응해 북한 핵 폐기와 체제 안전 보장, 국제 지원을 일괄타결하자는 구상이다.²⁷ 이는 오바마 행정부에서 논의되고 있는 포괄적 접근, 혹은 포괄적 패키지(comprehensive package)와 유사한 개념이다. 포괄적 접근은 비핵화 과정 중 일부만 합의하고 보상하는 과거의 단계적·부분적 협상이 아니라, 북한 핵무기, 대량살상무기(WMD) 그 운반 수단인 미사일까지 모두 함께 해결하자는 구상이다.

이런 굵직굵직한 대북 선언들이 성공하기 위해서는 미국과의 공조와 조율이 핵심 관건이다. 대북정책의 성공과 북핵문제의 성공적 해결을 위해서는 미국과의 공조가 중요하다는 점을 한국의 좌파와 우파는 모두 인정할 것이다. 문제는 구체적인 방법 즉, 대화와 압박, 혹은 강과 온의 조화로써 이를 둘러싼 시각의 차이는 우리 내부의 대립을 초래하고 한미 공조의 틈을 생기게 한 것이 그간의 추세였다.

26. 청와대, “광복의 빛, 더 큰 대한민국,” 제64주년 광복절 경축사, 2009.8.15 <http://www.president.go.kr/president/speech/speech_view.php?uno=304&article_no=4&board_no=P04&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&cur_page_no=1&cur_year=2009&cur_month=08>.

27. 청와대, “CFR/KS/AS 공동주최 오찬 연설,” 2009.9.21 <http://www.president.go.kr/president/speech/speech_view.php?uno=327&article_no=14&board_no=P04&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&cur_page_no=1&cur_year=2009&cur_month=09>.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

3. 대북정책의 대국민 확산방안

가. 담론의 확산

대북정책 및 통일담론의 확산을 위해서는 국민 속으로 파고드는 전략이 필요하다. 정부의 대북정책에 대한 인지도 및 이해도 제고를 위해서는 일반인, 전문가 그룹, 언론, 해외 한반도 문제 전문가 그룹 등으로 대상을 구분해 차별화된 맞춤형 홍보전략을 구사하는 것이 핵심이다. 일반 국민들을 대상으로는 북한 실상과 의도에 대한 정확한 이해와 아울러, 특히 통일운동 중심 NGO들에 대한 접촉 기회를 늘리고, 시민사회에 대한 국가 정체성 교육 강화하여 자유민주주의와 시장경제체제에 대한 신념과 자신감을 부여하는 데 주력해야 한다. 전문가 그룹에 대해서는 이들이 여론 주도층이라는 점을 감안해 보수·진보의 차원을 넘어 정책의 ‘합리성’에 초점을 맞추어 지지를 유도하는 방안이 바람직하다. 언론에 대해서는 남북관계의 객관적 자료, 증거 위주로 접근하되, 진보성향 언론(인터넷 포털 포함)에 대해 좀 더 적극적인 홍보전략을 구사해야 한다. 대북·통일정책에 관해 국민 각계 각층에 맞는 맞춤형 홍보를 추진하고 국제적 지지와 이해를 구하기 위한 전략을 추진한다면 대북정책의 대국민 확산에 도움이 될 것이다.

현재 민주평통자문회의를 중심으로 지역통일포럼, 전문가 그룹 활용, 통일무지개회원 운동 등이 추진되고 있으나 일반인들의 대북정책 관심이나 참여에는 근본적 한계가 있다. 국민들에게 보다 친숙하게 다가가는 대북정책을 만들기 위해서는 일반인들의 관심을 끌만한 이벤트와 연계시키는 방안(예: 지역 축제 활용)을 강구하거나, 통일담론의 논의를 반사회와 같은 풀뿌리 차원까지 확대해 대민홍보를 강화하는 방안을 고려할 수 있다.

그와 함께 통일정책에 대한 올바른 이해를 위해 역대 정부가 발전시켜온 공식적 통일방안인 민족공동체 통일방안에 대한 교육과 홍보를 강화해야 한다. 민족공동체 통일방안은 노태우 정부 시기에 ‘한민족공동체 통일방안(1989.9)’으로 처음 제시되었으며, 김영삼 정부는 이를 보완하여 ‘한민족공동체건설을 위한 3단계 통일방안(민족공동체 통일방안, 1994.8)’으로 발전시켰다. 민족공동체 통일방안은 하나의 민족공동체 건설을 목표로 점진적, 단계적으로 통일을 지향한다는 기조 위에서 통일 과정을 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성 단계 등 3단계로 설정하고 있으며, 이에 따른 단계별 추진 구도를 설정하고 있다. 한민족공동체 통일방안은 한국의 공식적 통일방안임에도 이에 대한 일반인들의 이해나 지지는 미흡한 상황이다. 이 방안의 특징은 민족공동체 우선 건설 강조, 통일국가의 미래상 제시, 단계론적 접근 등을 들 수 있다. 한국의 통일방안은 자유민주주의를 기본철학으로 제시하고, 통일 주체로서 민족 구성원 모두를 강조하고 있다. 또한 남북연합은 완전한 통일의 과도적 단계로서 민족 내부의 특수 관계를 염두에 둔 사실상의 국가연합 방안이다. 따라서 남북연합은 국가의 이중성을 극복하고 궁극적으로 통일헌법에 의거해 단일 국가를 성취하는 과도 단계로 제시되고 있다.²⁸ 우리가 견지하는 통일방안은 2009년 6.16 한미정상회담에서 자유민주주의와 시장경제체제를 바탕으로 한 평화통일을 천명한 사실에도 반영되어 있듯이 남북한 체제 경쟁에서 승리한 남측이 북한을 흡수통일 할 수밖에 없다는 현실을 감안한 것이다. 또한 대북포용정책은 남북연합 단계로 가기 위해 북한을 정상국가로 만드는 데 목적을 뒤야 함이 인식되어야 한다.

²⁸ 허문영·오일환·정지웅, 『평화변영정책 추진성과와 향후과제』, pp. 131~132.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

21세기 글로벌 스탠다드가 보편적 기준이 된 세계화 시대에 맞춰 기존 통일교육이 안보·통일 위주 교육이었다면 앞으로는 국제적으로 통용되는 보편적 가치와 기준에 대한 요소를 강화할 필요가 있다. 교육의 주안점은 북한사회의 '특수성'과 국제사회의 '보편성' 사이에 존재하는 간극을 줄이기 위한 방안에 초점을 두어야 한다. 또한 포괄적인 의미의 시민 통일교육지원체계의 마련이 필요하다. 헌법기관인 민주평통 지역 조직을 활용하든지, 혹은 지자체별로 전국에 수립된 문화센터 등을 활용해 통일교육을 위한 종합시스템으로 활용하는 방안을 강구해야 한다. 더 나아가 초·중등 공교육 과정에 통일교육을 강화하기 위한 커리큘럼 조정이 필요한 바, 이는 전교조와 같은 일부 시민 사회 세력의 편향적 사상교육에 대처하기 위한 것이다.

이런 의미에서 통일부가 2010년도 예산안의 중점을 당장의 대북 지원보다는 통일을 위한 중·장기적 내부 역량을 강화하는 것으로 정리한 것은 바람직하다고 판단된다. 통일부가 국회 외교통상통일위원회에 보고한 2010년 일반 예산은 올해보다 25.7% 늘어난 1,527억 6,500만 원으로 편성되었다. 반면 대북지원을 위한 남북협력기금 출연금은 올해와 같은 3,500억 원 수준으로 책정했다. 특히 통일부는 탈북자 정착 지원과 통일교육 역량 강화, 북한 정세분석 인프라 구축, 통일미래비전 수립을 '특화사업'으로 선정해 일반 예산 중 816억 원을 사용하겠다고 밝혔다. 이 같은 예산 편성은 북한이 현 정부 출범 이후 강도 높은 대남 공세를 벌이다 올해 들어 유화 공세로 전환했지만 여전히 남북 간 긴장 국면이 계속되고 있어 정부로서는 북한 바로 알기와 대북정책에 대한 국민적 공감대 형성이 시급하다고 판단한 데 따른 것이다. 이런 인식은 통일부 예산안에 그대로 나타난다. 일반 예산 중 증가율이 가장 큰 항목은 학교 통일교육 강화로 올해의 3억

1,300만 원보다 714% 증가한 25억 4,900만 원을 배정했다. 사회 통일 교육 내실화와 사이버통일교육센터 운영에도 각각 182%, 189% 늘어난 30억 4,500만 원과 7억 4,000만 원을 편성했다. 대국민 통일정책 커뮤니케이션 활성화에도 올해보다 142% 증가한 14억 1,200만 원을 배정했다. 탈북자 지원과 교육훈련, 정착금 지급에 필요한 예산도 올해보다 14% 증가한 705억 4,400만 원을 편성했으며 이산가족 지원을 위한 이산가족 정보종합센터 운영 예산(1억 4,200만 원)도 30.3% 늘렸다. 또한 통일부가 2010년에 새로 시작하겠다고 밝힌 북한정세지수(NSI) 개발(18억 5,000만 원)과 북한방송 디지털 자료의 실시간 수집 체계 구축도 대북정책의 국민적 합의를 위해 한반도 상황을 객관적으로 분석하겠다는 의도로 보인다.²⁹

그동안 우리 정부의 통일외교 노력은 일정 부분 성과를 거두기도 했으나, 아직 총체적인 전략이나 청사진에 의해 전개되기보다는 정상 외교, 관련 정부부서, 전문가 그룹 등을 통해 산발적이고 각개전투식으로 이뤄지고 있어, 이를 통합해 효율을 높이는 방안을 고려해야 한다. 현재까지 우리 외교는 지나친 정부주도형으로 추진되어 다양한 주체가 통일을 위한 노력에 동참할 수 있는 여건을 마련하는 데 미흡했다. 세계화, 정보화 시대에 민간외교활동의 중요성은 갈수록 커질 전망이기 때문에 국가의 총체적 역량을 적재적소에서 활용하는 것이 중요하다.

나. 수행체계

대북정책의 대국민 확산을 위한 추진체계로서는 다음과 같은 사항

²⁹ “北지원보다 통일역량 강화,” 『동아일보』, 2009년 11월 17일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

들을 유념할 필요가 있다.

첫째, 현재 통일부가 통일정책 수립이나 북한 지역 관리 차원에서 일차적 업무를 담당하고 있으나, 이를 장기적으로는 통일 대비 정부 조직으로 발전시켜야 한다. 현재 통일부는 대북정책 및 통일 과정의 관리를 염두에 둔 조직이기 때문에 통일 이후 북측 지역 거버넌스를 구상할 범정부 기구가 필요하다. 통일부, 행자부, 국방부 등 관련 부서에서 대북업무 관련 기능을 통합해 ‘통일한반도청’(가칭)에 해당하는 정부조직을 결성해 통일 이후를 대비해야 한다. 비록 행안부 산하에 이북 5도위원회가 있으나 본격적인 통일 대비 조직으로는 미흡한 실정이다.

그러한 조직이 중요한 이유는 북한 붕괴나 급변사태 발생 시 한국이 북한 지역을 제대로 통제할 수 있는지, 그 역량을 국제사회가 어떻게 평가하는지가 한국의 북한 지역 접수 여부를 판가름하는 잣대가 될 것이기 때문이다. 그래서 한국이 평소에 “북한 주민의 마음을 사려는 노력이 필요하다.”는 지적이 제기된다. 북한 급변사태 시 북한의 운명을 결정하는 것은 결국 현실적으로 북한 지역에 있는 주민들이 결정할 것이기 때문이다. 한국 입장에서는 북한 급변사태 발생 시 형식적·법기술적으로는 UN의 승인을 받아 다자적인 개입을 하되, 실질적으로는 대한민국이 주도할 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 그러기 위해서는 북한의 동향에 대한 지속적이고 체계적인 분석, 각종 돌발 사태에 대한 우발계획(contingency plan)의 수립, 정부의 통치 및 행정 능력의 증진과 이를 통한 국제사회의 신인도 제고, 주변 4대 강국 및 국제사회에 대한 외교력의 지속적인 함양 등이 절실하다. 최선의 대안은 한·미·중 3자가 북한 급변사태 논의를 즉시 시작하는 것이다.

북한 급변사태 시 국제사회가 개입할 경우, 실제 진행되는 것은 국제 역학, 국제정치의 틀 속에서 개입 여부가 결정될 것이다. 한국정부에 대하여 실질적 권한이 어느 정도로 위임 또는 이양될 것인지의 문제(달리 말하면 한국정부의 북한 지역 통치에 대한 실질적 참여도)는 한국정부의 전반적인 통치 및 행정 능력에 대한 국제사회의 평가와 밀접히 연관되어 있다. 북한이 붕괴할 경우 누가 보더라도 의당 한국이 북한 지역을 관리하기에 합당하고 감당할 수 있는 주체라는 인식이 국제사회에 각인될 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.

통일이 언제 어느 형태로 오든 아무리 강조해도 지나치지 않은 것은 우리 내부로부터의 준비가 항상 되어 있어야 한다는 점이다. 내일 당장 통일이 오지는 않더라도 통일은 물론 북한의 급변사태나 통제불능 상태 등 다양한 불확실성에 대비하는 것은 우리의 책임이다. 어느 날 갑자기 통일 상황이 조성되었을 때 한국이 준비되지 않았다는 인상을 줄 경우 우리의 통일 역량은 국제적으로 신뢰받기 어렵게 될 것이 자명하다.

둘째, 대북정책과 신평화구상에 대한 국제적 지지 미흡은 한국에 우호적인 국제여론 조성애 애로를 조성하므로 국제 홍보를 강화해야 한다. 해외의 통일우호 세력 확대를 위해서는 대북 및 통일정책 설명 자료를 영문으로 작성, 타국 정부, 해외 연구기관 및 전문가들에게 배포하는 시스템을 강화해야 한다. 특히 정보화 시대의 특성에 맞게 통일정책 관련, 인터넷을 활용한 공공외교(Public diplomacy)의 강화가 요구된다. 정부 부서 간에 유기적 협력체계를 갖추기 위해서는 통일부와 외교부의 기계적 구분을 떠나 필요할 경우 효과적인 IT기반 공공외교 체계를 갖추어나가는 데 협력할 필요성이 있다.³⁰

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

또한 평통 해외 조직을 적극 활용해, 교민사회의 여론주도층 인사들을 중심으로 신평화구상에 대한 이해와 지지를 확보해야 한다. 또한 해외 홍보를 위해서는 국내 전문가들의 해외 학술활동을 적극 지원하는 것이 바람직하다. 해외 지한파 전문가 들조차 이명박 정부의 대북정책을 ‘실용적’이 아니라 ‘이념적’으로 보는 이유에 대한 분석과 연구가 필요하다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 해외학술회의에 참가하는 국내 학자들에 대한 지원을 강화하는 한편, 적극적인 참여 유도 방안을 고려해야 한다. 예를 들면 한국학술재단의 해외 학자 지원예산 중 일부를 국외에서 활동하는 국내 전문가들 지원예산으로 특별 할당하는 방안이 있을 수 있다. 또한 해외학술지에 기고를 장려하는 한편, 외국 저널에 대북정책 관련 논문이 발간될 경우 인센티브 제공 등으로 해외 학술지나 국제학술회의를 통해 정부의 대북정책을 이해시키려는 노력을 강화해야 한다.

마지막으로 전문가 네트워크 구축을 위해 해외 정부기관, 대학, 싱크탱크 등과 네트워크 강화를 적극 지원해야 한다. 전문가 교환방문, 연구물 교차발간, 대북정책 관련 공동연구 등을 추진하는 것이 필수적이다. 해외 전문가들에게 인터넷, 이메일을 통한 공공외교(public diplomacy) 시행으로 한국의 대북정책을 소개하거나 이해에 도움이 되는 언론기사, 분석기사, 전문가 저술 등을 각국 주재 한국대사관 지원하여 인터넷으로 배포하는 공공외교 강화가 필요하다. 또한 평통 조직이나 해외 한국대사관을 통해 해당국 한반도 전문가 그룹이나 대학, 연구소 등 전문인력 명단을 파악하고, 이들에게 대북정책을 소

³⁰ 참고로 주한 미 대사관 공보과(Public Affairs Section, U.S. Embassy)에서 운영하는 IRC(Internet Resource Center)에서는 국제안보, 미국정치, 경제, 문화, 환경·에너지 등 관련 주요 정책자료, 보고서, 학술논문 등을 한국의 미국연구 전문가들에게 배포하고 있다. <<http://aa.usembassy.or.kr>> 참조.

개하는 자료를 수시로 배포할 필요가 있다. 국내에서 이러한 해외 공공외교를 시행하는 체제를 외교부, 통일부 등 관련 기관과 협의하여 수립, 체계적으로 시행하는 것이 바람직하다.

셋째, 정부 차원의 대언론 홍보 기능 강화가 필요하다. 참여정부에서 지나친 홍보가 문제였다면, 이명박 정부의 경우 소극적 홍보가 결국 정책에 대한 이해 부족을 초래했다. 국민 다수의 의사에 반해 일부의 편향된 의견이 언론에 과대 반영되는 것은 문제가 있다. 따라서 일부 시민단체와 언론의 편향성을 극복하려는 노력이 강화해야 한다. 시민단체 대표자들은 언론에 출현할 기회가 많이 주어지는 조건을 이용해 개인의 견해를 객관적 사실이거나 국민여론인 것처럼 주장하는 경향이 있고, 특히 시간에 쫓기는 방송의 속성상 기존의 접촉루트로 섭외하기 쉬운 진보성향 시민단체 대표나 햇볕정책 옹호자들에게 견해를 묻게 되어 국민여론을 호도할 가능성이 있다. 이렇게 생산된 편향된 시각은 인터넷 포털을 통해 자극적 제목을 단 채 확대 재생산되어 인터넷 접근성이 좋은 젊은층에게 급속히 확산되는 것이 작금의 추세이다. 이러한 문제를 시정하기 위해서는 정부가 언론을 단순히 통제하기보다는 이를 적극적으로 활용해 정책적 자산으로 활용하겠다는 자세를 가져야 한다.

넷째, 정책의 일관성 유지를 위한 주기적 검토 체계 확립이 필요하다. 대북정책이 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 신평화구상을 포함한 대북정책의 원칙, 우선순위, 일관성이 유지되어야 한다. 현 정부가 견지하는 대북정책의 원칙이 있으면, 그에 맞는 정책의 우선순위를 확고히 지켜야 하고, 정책 수단 간의 일관성 유지가 매우 중요하다. 정책의 원칙과 일관성, 우선순위가 지속될 때 일시적으로 정부정책에 대한 저항이 있을 수 있겠지만 장기적으로 국민들의 이해와 지지가 가

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

능하다. 안보는 객관적 위협 요인에 대처하기 위한 물리적 수단을 말할 뿐 아니라 국민이 주관적으로 인식하는 위협 수준도 포함하기 때문이다. 여기에는 정부에 대한 신뢰를 비롯하여 국가 내부의 통합이 중요한 요소로 작용한다. 정부는 현재 우리 사회에서 국민통합이 미흡한 외교안보 부분은 대부분 대북정책 관련 사항이라는 점을 유념하고 정책의 일관성을 유지하는데 주력해야 한다. 하지만 현재 정부의 대북정책에서 컨트롤타워의 역할을 어느 부서가 하고 있는지, 혹은 그러한 컨트롤타워의 역할이 충분한지는 의문이다.

4. 결론

어떤 경우에도 국론이 분열되고 내부 갈등이 심해지면 그것은 결국 그 사회를 이끄는 주도 세력의 책임이다. 한국사회에서는 이명박 대통령과 정부·여당이 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 일차적 책임을 져야 할 주체이다. 현재 한국사회는 ‘한국이 지켜야 할 내부적 가치’ 및 이를 위협하는 ‘외부적 위협’의 실체를 놓고 국민들 가운데 인식의 혼란을 겪고 있으며, 이러한 인식의 차이가 사회적 갈등을 빚고 있다. 이러한 갈등은 국민들의 자유로운 의사 개진 혹은 표현의 자유라는 민주주의 기본원칙을 지킨다는 차원에서 긍정적인 면이 있는 것도 사실이나 안보 차원에서 심한 국론분열은 결코 바람직하지 못하다. 어느 나라든지 안보와 관련된 국민들의 인식은 가장 객관적이고 합리적인 인식을 바탕으로 국론분열보다는 국론이 통합되는 것이 국가이익을 위하여 바람직하다. 적이나 우방에 대한 인식과 대책을 두고 국민들 간에 심한 국론분열이 있는 경우 안보 관련 정책의 수립 및 집행

이 객관성과 합리성을 상실할 가능성이 높음과 동시에 실제로 정책집행에 있어서도 많은 혼선이 나타나게 된다. 이러한 바람직하지 못한 상황을 차단하기 위해서는 안보와 관련된 국민들의 정확한 인식이 선행되어야 하며, 국가는 지속적으로 국민들에게 합리적 안보관을 계도시키기 위해 노력할 의무가 있다.

대북정책의 대국민 확산을 위해서도 국민들 사이의 공감대는 필수적이다. 보다 근본적으로는 북한을 어떤 시각에서 바라보는가, 그리고 북한을 대하는 최선의 방식은 어떤 것인가에 대한 우리 내부의 오랜 논쟁을 거치고도 아직 확실한 공감대를 형성하지 못한 것이 문제이다. 이는 그만큼 대북정책을 둘러싼 우리 내부의 이념적 골과 시각의 차가 여전히 존재한다는 방증이다. 분단 사회의 특성상 과거에는 그렇게 대립할 충분한 이유가 있었다. 하지만 이제 한국이 글로벌 코리아를 지향하면서 세계 10위권의 글로벌 국가로 발돋움하려는 마당에 그러한 과거로부터의 유산에 우리 스스로 족쇄를 채우는 것은 바람직하지 못하다. 통일은 우리에게 과거의 상처를 되새기는 주문이 아니라 밝고 긍정적인 내일을 여는 새로운 담론으로 다가와야 한다. 통일은 신나고 즐거운 것이라는 담론이 우리 사회에 팽배할 때 통일은 그만큼 우리에게 친숙한 문제로 다가올 것이다.

지난 10년간의 대북 포용정책은 나름대로 많은 성과를 거뒀지만, 다른 한편 한국사회 내에서 비정상적 대북인식을 조성하는 데 기여한 측면이 없지 않다. 진보 진영 일각에서는 북한 현실에 대한 비판을 수구 냉전으로 몰아가면서 북한에 대한 미화 분위기를 은연중에 조성해왔다. 이제는 대북지원과 민족공조 일변도의 햇볕정책 담론을 객관적으로 재검토하여 진정한 대북정책에 관한 국민적 합의를 도출하는 것이 시급하다. 지금 우리에게 필요한 것은 대화를 위한 대화, 대북지

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

원을 위한 남북교류협력력이 아니라 북한체제의 실질적 변화를 가져올 수 있는 새로운 대북정책의 담론 조성이다. 그러한 담론은 변화하는 국제질서를 배경으로 글로벌 코리아라는 국가전략적 비전을 담아낼 수 있어야 한다.

건전한 대북정책 담론 조성을 위해 지금 우리에게 절실히 필요한 것은 초당파적 안보관이다. 한국의 안보가 과거에 비해 많이 증진된 지금 오히려 안보문화 바로잡기가 더욱 필요해졌다는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 사회에 만연한 안보불감증, 체제 훼손적 가치관, 공동선보다는 당파적 이익을 앞세우는 분파주의 등이 극복되어야 국익 위주의 대북정책 담론 확산이 가능해진다. 분단 이후의 역사적 고통을 겪으면서 우리 사회 내에는 필시 자생적 친북 세력이나 체질적 반미주의자도 생겨났을 것이다. 문제는 이들의 목소리가 건전한 안보 의식을 가진 침묵하는 다수 국민의 목소리보다 항상 과대 계상된다는 점이다. 그런 편향된 시각보다 합리적이고 균형 잡힌 담론이 우월하도록 만드는 것은 이 시대를 살아가는 모든 사람들의 책임이다.

참고문헌

1. 단행본

송대성. 『안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안』. 세종연구소 정책 보고서, 2005.12.

조한범. 『남남갈등 해소방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2006.

청와대. 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』. 2009.3.

허문영·오일환·정지웅. 『평화번영정책 추진성과와 향후과제』. 서울: 통일연구원, 2007.

Nye, Joseph S. 홍수원 옮김. 『소프트 파워』. 서울: 세종연구원, 2004.

Global Trends 2025: A Transformed World. National Intelligence Council. November 2008 <http://www.dni.gov/nic/PDF_2005/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf> (검색일: 2009.5.1).

Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. National Intelligence Council, December 2004 <<http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>> (검색일: 2009.5.15).

Zakaria, Fareed. *The Post-American World*. New York: W.W. Norton and Company, 2008.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

2. 논문

이상현. “미국의 외교안보 환경 변화와 한반도 정책.” 김성철 편, 『외교환경 변화와 한반도』. 성남: 세종연구소, 2009.

_____. “한미관계의 회고와 전망.” 『국제문제연구』. 제7권 2호, 2007.

정성장. “김정일 건강이상과 한국의 대북정책 방향.” 『정세와 정책』. 제151권, 2008.

허문영. “남북한의 평화전략.” 김학성 외. 『한반도의 평화전략』. 서울: 통일연구원, 2000.

Campbell, Kurt and Victor D. Cha, Lindsey Ford, Nirav Patel, Randy Shriver, and Vikram J. Singh. “Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance.” *Center for New American Security*. February 2009.

O’Hanlon, Michael. “North Korea Collapse Scenarios,” *Brookings Northeast Asia Commentary*. #30. June 10, 2009 <http://www.brookings.edu/opinions/2009/06_north_orea_kohanlon.aspx?p=1>.

Snyder, Scott. “Pursuing a Comprehensive Vision for the U.S.-South Korea Alliance.” *Center for Strategic and International Studies*. April 2009 <http://www.csis.org/media/csis/pubs/090409_snyder_pursuingcompvission_web.pdf>.

Stares, Paul B. and Joel S. Wit. “Preparing for Sudden Change in North Korea.” *Council for Foreign Relations*. January

2009 <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/North_Korea_CSR42.pdf> (검색일: 2009.1.30).

3. 기타자료

『동아일보』.

『머니투데이』.

『연합뉴스』.

Newsweek.

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

<<http://aa.usembassy.or.kr>>.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII



제2부 분야별 대북정책 확산방안

V. 남남갈등 극복을 통한 대북정책 합의기반 강화방안

정은미(서울대학교)



1. 서론

지난 10년 동안 활발하게 이루어진 남북한의 인적 왕래와 교류협력은 외형적으로 남북관계 진전이라는 성과를 낳았지만 내적으로 이질성을 확인하고 자기 정체성을 강화하는 과정이기도 하였다. 자기 정체성을 강화하는 과정은 종종 남남갈등이라는 형태로 표출되기도 한다. 특히 정치군사적으로 신뢰가 충분히 형성되지 않은 상황에서 경제와 사회문화 교류를 중심으로 한 남북관계를 개선하는 정책들이 추진되다보니 한국사회 내부에 대북관, 대북정책을 둘러싸고 갈등이 증폭되었다.

남남갈등이 우리 사회의 주요한 문제로 대두된 시기를 2000년 남북정상회담 개최 직후로 보는 것이 일반적 견해다. 이러한 견해는 대북포용정책이 남남갈등을 촉발시키는 계기가 되었다는 점을 강조하는 경향이 있다. 대북포용정책을 계기로 냉전질서와 탈냉전질서가 중첩되면서 냉전의 현실을 강조하는 입장과 탈냉전을 지향하는 입장이 충돌하게 되었다. 대북포용정책을 지지하는 집단과 이를 반대하는 집단이 첨예하게 대립하면서 통일문제와 관련된 공론장의 지형이 바뀌고 있다. 과거 권위주의 정부 시절의 갈등구조가 국가 대 시민사회의 구도였다면, 이제는 시민사회 안에서 진보 대 보수의 구도로 변해 가는 특징을 보인다. 남남갈등이라는 용어가 처음 신문에 등장한 것은 1997년 8월 2일자 한겨레신문에서였다. 비록 남남갈등이라는 용어가 1990년대 후반기에 처음 등장했다고 하더라도 손호철의 주장처럼 한국 현대사는 남남갈등의 역사라고 해도 과언이 아니다.¹ 남남갈등이

¹ 손호철, “남남갈등의 남남갈등을 넘어서: 뉴라이트와 분단체제론의 비판적 고찰,” 『진보평론』, 제30호, 2006.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

증폭되는 것은 뿌리 깊은 반공주의와 냉전 문화, 지역주의, 이념 분화 등의 구조적 요인들에 기인한다. 뿐만 아니라 대북정책을 추진하는 과정에서 나타난 행태들에 의해 남남갈등이 증폭되는 것을 쉽게 발견할 수 있다. 예를 들어, 대북지원의 불투명성, 남한의 대북 저자세, 특정 이념적 성향의 인사 및 단체의 배제, 대북교류창구 독점, 남북자·국군포로 송환문제 의제화에 대한 소극성 등이 그것이다. 후자의 요인들은 충분히 정책 수정을 통해서 남남갈등을 최소화할 수 있지만, 전자의 요인들 경우에는 역사적 구성의 산물로서 장기적인 인식의 전환 작업이 필요하다.

남남갈등이 정책적 선택을 통해 쉽게 해결되기 어려운 구성적 특성은 남남갈등이 이념갈등, 지역갈등, 세대갈등, 계급갈등과 같은 사회갈등과 결합되어 중층적으로 나타난다는 데 있다. 하지만 남남갈등이 우려되는 것은 남남갈등 구조의 복합성이나 심각성 때문이 아니라 우리 사회에 남남갈등을 조절할 수 있는 제도와 사회적 능력이 부재하다는 점 때문이다. 특히 국내정치적 관점에서 특정 정치 세력과 언론이 남북문제를 자기 권력을 유지하기 위한 도구로 활용하고 있는 것은 남남갈등의 정쟁화 재생산 구조를 제거하기 어렵게 하는 또 다른 구조적 요인이다.

이 글은 남남갈등을 극복함으로써 대북정책의 합의기반을 강화하기 위한 방안을 모색하는데 목적이 있다. 이 글은 남남갈등을 완전히 해소할 수 있는 최적의 방안을 찾는 것이 아니라 사회통합적 관점에서 남남갈등이 사회적 분열과 파국으로 치닫지 않도록 조절할 수 있는 최선의 방안을 모색하고자 한다.

또한 이 글은 남남갈등을 최소화하기 위해 예방적·사후 관리적 차원에서 어떤 정책적 선택과 고려가 가능한지를 살펴볼 것이다. 마치

막으로 이 글은 현 정부의 정책이 국민적 합의를 형성하는데 있어 어떤 한계를 가지고 있는지 진단해보고, 통일 및 대북정책의 대국민 확산방안에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

2. 남남갈등에 대한 사회통합적 접근

가. 사회갈등과 남남갈등

오늘날 한국사회의 갈등지형은 전통적인 소득과 부를 둘러싼 계급·계층에 국한되지 않고 이념, 지역, 성, 세대, 교육, 환경, 안전, 건강, 소수자 등 사실상 사회 전방위 영역에 걸쳐 나타난다. 여러 주체들이 수없이 다양한 일상적 이슈들을 정치화시켜 새로운 갈등구조가 생산되고 갈등의 일상화와 제도화가 발생하고 있다. 이제 한국사회에서 갈등은 복잡하고 복합적이며 다층적인 기제에 의해 만들어진다.² 전통적으로 지속되었던 계층갈등, 노사갈등, 이념갈등, 지역갈등, 성별갈등뿐만 아니라 최근 이슈화되고 있는 환경갈등, 세대갈등 모두는 특정 사안이나 특정 집단의 문제를 넘어서 복잡한 방식으로 전개되고 있다. 특히 시민사회의 성장은 다양한 가치관들이 경쟁하는 공간을 만들었으며 역설적으로 사회 갈등도 미분화시켰다.

시민사회의 성장은 일반적으로 민주주의 발전을 위한 불가결한 요소로 이해된다. 하지만 문제는 시민사회의 양적 성장이 사회 갈등을 관리하고 처리하는 질적 성장을 비례적으로 수반하지 못했다는 데 있다. 한국사회는 1997년 말 IMF 외환위기 이후 10년간 진보정치의

² 박길성, “한국사회의 갈등구조와 통합,” 『IMF 체제의 사회분화를 넘어서 통합사회로』 (한국사회학회 특별심포지엄 논문집, 2007), p. 118.

시대를 열었다. 하지만 김대중-노무현 정부 하에서 한국사회는 사회 갈등이 양적으로 확산된 동시에 질적으로 매우 악화되었다. 이처럼 갈등의 외연이 확대되고 갈등의 양상이 다양하고 복잡해짐에 따라, 대응방식도 억압이나 강제 수단을 통한 갈등 봉합을 넘어선 다원화된 처방을 통한 갈등 해결이 요구되고 있다. 하지만 한국사회는 민주화를 경험하면서 억압적이고 일방적인 권위주의 정치를 대체로 청산했음에도 사회 갈등을 조율할 조정기제로써 합리적 제도와 권위를 창출하는데 미처 합의하지 못했다.

한 사회의 같은 사회현상을 놓고 통합적 시각에서 보느냐 아니면 갈등적 시각에서 보느냐에 따라 전혀 다르게 이해하기 나름이다. 따라서 갈등에 대한 해결방안을 도출하는 데 갈등론적 시각과 통합론적 시각 중 어느 쪽이 더 옳은 것인가를 따지는 것은 의미가 없다. 사회 갈등은 어느 나라 어느 곳에서나 발견할 수 있으며, 때로는 사회발전을 위해 순기능을 수행하기도 하다. 문제는 사회 갈등 그 자체가 아니라 그것을 합리적으로 잘 관리하는 일이다. 곧 사회 갈등이 사회 분열이나 파국을 초래하는 것이 아니라 사회 안정과 통합으로 되돌아갈 수 있는냐의 문제이다. 그리고 한국사회가 사회 갈등과 관련하여 안고 있는 난제는 갈등의 과다(過多) 차원의 것이 아니라 생산적이라기보다 소모적이고, 경쟁적이라기보다 적대적이며, 미래지향적이라기보다 과거 퇴행적인 갈등 양상을 표출하고 있다는 데 있다.³

그렇다면 한국사회에서 수많은 다양한 사회 갈등 중에서 남남갈등은 어느 정도로 심각한 것일까? 한국여성개발원이 2005년 『국민통합을 위한 사회 갈등 해소방안 연구』에서 전국 성인 1,000명을 대상으

³ 전상인, “앵그리(angry) 시대의 사회갈등과 사회통합,” 『철학과 현실』, 통권 제76호 (철학문화연구소, 2008), p. 32.

로 실시한 조사에 따르면, 갈등의 심각성은 계층갈등 > 지역갈등 > 노사갈등 > 세대갈등 > 교육갈등 > 이념갈등 > 환경갈등 > 성별갈등의 순서로 나타났다. 또 2006년 국정홍보처의 『한국인의 의식·가치관 조사』의 결과에 의하면 유형별로 갈등의 심각성은 경제갈등 > 세대갈등 > 학력갈등 > 이념갈등 > 지역갈등 > 성별갈등의 순서로 나타났다. 이처럼 이념갈등은 하순위에 등장할 만큼 심각하지 않은 것으로 나타났다. 그럼에도 왜 이념갈등의 표출 효과는 상대적으로 파괴적일까? 다른 유형의 사회 갈등은 다양한 이해집단들이 복잡하게 경쟁하는 반면에 상대적으로 이념갈등은 이분법적 구조를 가지고 있다. 이와 마찬가지로, 남남갈등은 극단적인 이분법적 인식 틀로 접근하는 경향이 강하여 다양성을 바탕으로 하는 민주주의 발전에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다.⁴

1990년부터 2004년까지 신문에서 기사화된 갈등 유형별 빈도 분석을 실시한 박철현의 연구 결과는 흥미로운 사실을 제시한다. 이 기간 동안 한국의 신문은 경제적 이슈인 계급이나 노사갈등보다 이념갈등과 관련된 기사를 매년 평균 2~5배나 더 많이 기사화한 것으로 조사되었다. 이러한 양상은 1998년 김대중 정부를 거쳐 2003년 노무현 정부의 등장 이후 보다 더 두드러지게 나타났다. 하지만 ‘한국사회에서 어떤 갈등이 심각하다고 생각하는가’라는 설문조사를 실시한 결과, 경제문제를 둘러싼 갈등이 가장 심각하다는 응답이 가장 높은 응답률을 나타냈다. 이 상반된 결과는 무엇을 시사하는가? 한 가지는 보수와 진보를 둘러싼 이념갈등이 한국사회의 담론 형성 및 정치, 시민사회

4. 김수암, “남남갈등의 극복을 위한 정부와 시민사회의 역할,” 『2007 정상회담 이후 남북관계와 남남관계』 (이화여자대학교 통일학연구원 가을학술회의 자료집, 2007.11.15), pp. 51~52.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

의 장에서 실제 이상으로 과대 포장되어 유통되고 있다는 점이고, 다른 한 가지는 이러한 왜곡된 갈등구조의 중심에 언론이 있음을 말해 준다. 이는 실제로 국민들이 인식하는 한국사회의 갈등과 언론이 실제로 기사화해서 여론으로 만들어내는 갈등 사이에 괴리가 있음을 의미한다.⁵

남남갈등이 다른 사회 갈등에 비해 더 우려되는 것은 바로 그 복잡적이고 중층적인 구조 때문이다. 일반적으로 남남갈등은 남북관계를 둘러싼 남한사회의 내부 갈등을 지칭하는 개념으로 사용되고 있다. 하지만 엄밀한 의미에서 남남갈등은 계급갈등, 지역갈등, 세대갈등을 포함한 남한사회 내의 모든 갈등을 포괄하는 개념이다.⁶ 따라서 남남갈등은 한국사회에서 중요한 사회적 균열의 축으로 자리잡고 있다고 말할 수 있다. 다시 말해서, 남남갈등은 지역갈등, 이념갈등, 계급갈등, 세대갈등 등 현실적인 사회 갈등의 원천이다. 흔히 남남갈등의 양상은 다른 내적 갈등과 복잡적·중층적으로 연계되어 변화하면서 나타난다. 이러한 중첩적 갈등구조가 갈등의 원인과 해소 방안을 찾기 어렵게 만드는 것이다.

오늘날 한국사회의 갈등은 물질적 기반이 배제된 구조 위에 소통이 차단된 상황과 정체성이 상실된 상황이 맞물린 복잡한 양상을 띠고 있다.⁷ 그래서 한국사회 갈등은 단순히 물질적 조건의 개선만으로는 접근하기 힘들며, 물질 수준의 통합, 소통적 수준의 통합, 정체성 수준의 통합을 함께 아우르는 과제를 안고 있다. 마찬가지로 복잡적이고

⁵ 박철현, 『한국사회의 갈등구조』 (서울: 한국형사정책연구원, 2005), p. 123.

⁶ 손호철, “남남갈등의 기원과 전개과정,” 『남북관계와 남남갈등』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004), p. 2.

⁷ 박길성, “한국사회의 갈등구조와 통합,” 『IMF 체제의 사회분화를 넘어서 통합사회로』 (한국사회학회 특별심포지엄 논문집, 2007), p. 126.

중첩적인 갈등구조를 내재하고 있는 남남갈등을 극복하고 대북정책 및 통일정책에 대한 국민적 합의를 형성할 수 있는 해법을 찾기 위해서는 사회통합적 접근이 필요하다.

나. 사회통합과 남남갈등

통합은 갈등과 위기의 반대말이다. 오늘날 통합과 화합이 이슈가 되는 이유는 사회 갈등과 양극화가 심화되고 있기 때문이다. 사회의 양극화는 사회 해체의 한 단면으로 간주되며, 한국의 사회 해체는 사회통합 기능이 실종된 상황을 의미한다.⁸ 오늘날 남남갈등은 사회를 양극화시키고 사회 응집력을 떨어뜨리는 주요 갈등이다. 민주주의 사회에서 주요 정책의 실현은 국민적 욕구나 합의에 의해 가능해진다. 민주주의의 발전은 통일문제에 있어서 점점 더 실질적이고 내적인 측면에서의 사회통합 문제로 관심을 전환시키고 있다.⁹

사회통합적 관점에서 갈등은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 한 가지는 남북한 간의 사회통합(통일)을 이루는 과정에서 발생하는 남한사회의 내적 갈등이고, 다른 한 가지는 남북한의 사회통합에 의해 발생하는 갈등이다. 그러나 양자는 별개의 독립적인 문제가 아니다. 왜냐하면 내적 통합(통일)의 과정은 곧 남북 통합(통일)의 과정이기 때문에 전자의 갈등은 곧 후자의 갈등에 영향을 미친다. 한 설문조사에 의하면, 우리 국민의 상당수는 현재 한국사회의 주요 사회 갈등-계급갈등, 지역갈등, 이념갈등-이 통일 이후에 개선되기보다는 오히

⁸ 전상진, “통합과 합의에 대한 교육사회학적 고찰: 합의를 전제하지 않는, 선택의 축소로서의 통합 개념을 중심으로,” 『한국교육』, 제33권 4호 (2006), p. 68.

⁹ 조혜영, “통일과 사회통합의 연계를 위한 통일교육 내용 구성 방안,” (한국윤리교육학회·한국교육과정평가원 공동주최 2006년 추계 학술대회, 2006.), p. 97.

려 더욱 악화될 것이라고 우려하고 있다.¹⁰ 이와 같이 통일 이후 사회 갈등 개선에 대한 낮은 기대 수준은 전반적으로 통일에 대한 부정적인 인식을 형성하는 데 영향을 미칠 수 있다. 따라서 현재의 남한사회에서 사회통합의 수준을 높이는 것은 남남갈등을 해소하고 남북한의 사회통합(통일)을 이루는 추진력을 확보하는 데 필요조건이다.

독일 통일의 경험은 통일이 정치적, 경제적 통합에만 치중할 경우 초래되는 문제들을 선례적으로 보여주었다. 즉, 독일 통일의 경험은 우리들에게 구조의 확대가 내적 통일을 즉각 수반하지 않는다는 중요한 교훈을 준다. 진정한 의미의 통일은 체계와 제도의 차원을 넘어서서 인간들 간의 상호 이해와 인정(認定)에 기초한 사회통합의 차원에서 이루어지며, 사회통합은 일방적인 흡수가 아니라 상호 변화와 침투의 길고 복잡한 과정을 요구한다.¹¹ 여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 남북한 간의 상호 인정이 반드시 동질화의 요구와 일치하지 않는다는 것이다. 일방의 제도·규범·가치로의 동질화 또는 수렴화의 요구는 냉전적 사고에서 출발하는 전체주의적 표현일 수 있다.

일반적으로 통합은 크게 사회통합과 체계통합으로 구별되는데, 전자는 사회화로부터 그리고 사회의 중심적 가치와 규범에 대한 일치로부터 발생하는 통합이라면, 후자는 경제관계 혹은 권력구조의 작동 결과로서 발생하는 통합이다. 사회의 공통적 가치가 사회 체계의 구조적 요소 안에 제도화되고, 공통의 가치모범과 행동지향이 내면화될

¹⁰ 서울대학교 통일평화연구소에서 실시한 통일의식조사에 의하면, 통일 이후 지역 갈등이 개선될 것이라는 의견은 8.2%, 악화될 것이라는 의견은 71.6%로 나타났으며, 이념갈등 역시 개선될 것이라는 의견은 8.0%, 악화될 것이라는 의견은 77.2%로 나타났다. 박명규 외, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008), pp. 27~28.

¹¹ 전태국, “사회통합을 지향한 한국통일의 개념전략: 변화를 통한 접근,” 『한국사회학』, 제41집 6호 (2007), p. 206.

때 사회통합은 성취된다. 사회통합으로서 통일은 남북한 주민들이 의 사소통적 상호 이해를 통해 국가질서의 공통가치에 대한 주민들의 동의 또는 합의를 성취하는 것이다. 하지만 우리에게 익숙한 남북한의 통합은 남한의 자본주의적 제도들과 규칙들을 북한에 이식하거나 북한의 모든 제도들과 규칙들을 폐기 또는 남한의 것으로 수렴시키는 것을 의미한다.¹² 이러한 통합은 하버마스가 정의한 화폐와 권력에 의한 체계통합으로서, 상호 이해와 합의의 사회 통합적 구조를 무력하게 만듦으로써 북한을 남한의 ‘내적 식민지’로 전락시킬 수 있는 위험성을 내포하고 있다.

특히 남북한이 흡수통일로 통합될 경우, 통일은 남북한 사회 구조의 ‘상생’을 의미하는 것이 아니라, 남북한의 어느 한쪽 모델의 소멸을 말한다. 현실적으로 흡수통일은 북한 모델이 사라지고 남한사회의 제도와 구조가 북한 지역에 확대되는 것을 의미한다. 그러나 이와 같은 비대칭적 체계통합 과정에서 북한 주민들은 자존감에 큰 손상을 입게 되고 결국 북한 주민들은 이식된 체계에 대해 회의를 품고 통일 한국에 대해 ‘우리 정체감’보다는 ‘저항적 정체감’을 가질 가능성이 있다. 그러면 통일로 인해 더 큰 새로운 분열과 갈등이 분출될 수 있다.

그런데 불행하게도 지금까지 우리 사회에서 통일 논의는 주로 국가 체제 통합 측면에서만 이해되어 어떻게 하면 국가통합을 이룰 수 있을까라는 점에만 너무 많은 관심이 집중되어 왔다. 반면에 국가통합이 초래할 사회통합적 문제들에 대해서는 독일 통일에 대한 학습효과로 인해 선형적으로 어렵פות이 인식하고 있을 뿐 아직 활발하게 공론

¹² 김병연 외, 『남북통합지수 1989~2007』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2009), p. 142.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

화되지 않았으며, 따라서 미래의 통일 사회상에 대한 국민적 합의가 부재한 상태이다. 물론 통일 사회상에 대한 국민적 합의 주체에서 북한 인민은 여전히 괄호 속에 존재한다.

성공적인 남북한 사회통합의 전제로서 통일 과정에서 경제적, 문화적 불이익의 감정이 북한 주민들에게 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 일반적으로 ‘화합’은 당사자들에게 새로운 세계를 허락하기도 하지만, 지금까지 익숙했던 것의 포기를 강요하기도 한다.¹³ 따라서 성공적인 사회통합을 위해서는 통일 과정에서 제기되는 문제를 해결하는 것도 중요하지만, 현재 분단 상태에서 사회통합의 여건을 조성하는 것도 매우 중요하다.

무엇보다도 합리적인 사회적 합의에 이를 수 있는 왜곡되지 않은 의사소통 절차와 과정이 확보되어야 한다. 그리고 사회통합을 저해하고 남남갈등을 유발하는 요인들에 대한 논의가 공론의 장에서 활성화될 수 있도록 속의민주주의에 기반한 개방적이고 성숙한 시민사회의 역할 수행이 필요하다. 또한 남남갈등을 병리현상이 아니라 다원화된 민주주의 사회의 자연스러운 현상으로 받아들이는 인식 전환이 필요하다. 보수와 진보, 좌와 우를 갈등으로 바라보는 시각에서 접근하는 것이 아니라 다양성을 존중하고 사회통합적 시각으로 접근해야 한다.

마지막으로 북한 주민들에 대해 남한 사람들이 갖고 있는 편향된 인식이 심각한데 균형적인 대북 인식이 필요하다. 남한 사람들은 북한을 이해의 대상이 아니라 규범에 따른 판단의 대상으로 여긴다.¹⁴

¹³ 전상진, “통합과 합의에 대한 교육사회학적 고찰: 합의를 전제하지 않는, 선택의 축소로서의 통합 개념을 중심으로,” p. 90.

¹⁴ 이우영, “북한의 변화 어떻게 볼 것인가,” 『6.15 남북공동선언 이후 북한교육 어떻게 할 것인가』 (한국교육단체연합회·한국정치학회 주최 발표논문집, 2000.7.5), pp. 12~13.

이러한 편향된 대북 인식을 바로잡기 위해서는 북한사회의 ‘비정상성’ 또는 ‘기형성’을 너무 강조하는 통일교육을 지양해야 한다. 따라서 남한사회에서 실시되고 있는 통일교육이 사회통합적 시각에서 교정될 필요가 있다. 사회통합에서 중요한 것은 이질성 제거가 아니라 그것을 이해하고 수용하는 개방적 다원주의적 자세이다.

3. 남남갈등의 중첩적 구조와 국민적 합의기반

가. 남남갈등과 대북정책

남남갈등과 대북정책의 관계성을 바라보는 두 가지 상반된 입장이 있다. 하나의 입장은 특정한 대북정책이 남남갈등을 촉발시킨다는 주장이고, 다른 하나의 입장은 대북정책 자체가 남남갈등을 촉발시키는 것이 아니라 남남갈등을 증폭시키는 다른 구조적 요인이 있다는 점을 강조한다.¹⁵ 특히 전자의 입장을 취하는 많은 연구들은 김대중 정부와 노무현 정부 하에서 남북교류협력과 남북화해협력이 활발하게 진행 되었음에도 왜 남남갈등은 오히려 심화되고 있는가라는 문제의식에서 출발한다. 최근에는 이명박 정부의 대북정책 차별화가 우리 사회의 갈등을 더욱 증폭시키고 있다고 보는 견해도 등장했다.

역대 통일정책을 비교해보면 보수정권이나 진보정권 모두 한민족

¹⁵ 상반된 두 입장을 비롯하여 남남갈등에 대한 다양한 연구들은 김갑식, “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성,” 『한국과 국제정치』, 제23권 2호 (2007) pp. 31~59; 김수암, “남남갈등의 극복을 위한 정부와 시민사회의 역할,” 『통일로』, 통권 233호 (2008), pp. 51~69; 송정호, “남남갈등 해소를 위한 국민합의의 민주적 제도-참여적 의사결정을 중심으로,” 『정치·정보연구』, 제12권 1호, 2009, pp. 203~223에 체계적으로 잘 분류되어 설명되어 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

공동체 통일방안과 남북기본합의서를 계승하고 있다는 측면에서 통일정책의 연속성과 일관성을 갖고 있음에도 남남갈등이 심화되는 이유에 대한 임혁백의 지적은 타당하다. 그의 설명에 따르면, 우선 우리 국민 상당수가 동족상잔을 일으킨 북한을 포용할 준비가 충분히 되어 있지 못하며, 또한 지역감정과 냉전적 이데올로기의 접목이 통일정책을 둘러싼 남남갈등을 부추기고 있으며, 마지막으로 이전 정부의 업적이 부정되고 정략적으로 이용되고 있기 때문에 남남갈등이 심화되고 있다.¹⁶ 또한 박종철 외에서 지적한 것처럼, 현재의 대북문제를 둘러싼 우리 사회의 남남갈등은 대북정책 자체에 대한 갈등이라기보다는 과거의 응어리가 현재의 문제에서 감정적으로 표출되고 있는 측면이 있다.¹⁷

이 글은 특정한 대북정책이 남남갈등을 촉발시킨다는 주장을 부정하지는 않는다. 또한 남남갈등을 촉발시키는 구조적 요인이 있다는 주장에도 동의한다. 집권 정부가 이전 정부와 다른 대북정책을 추진하는 것 자체를 비판할 수는 없다. 이전 정부와 다른 차별화된 정책을 추진하는 것은 민주주의 선거를 통해 집권한 정부에게 보장된 정당한 권한이다. 또 대북정책을 둘러싼 우리 사회의 갈등 현상에 대해서 무조건 소모적인 것으로 바라보기보다는 민주사회의 다양성을 나타내 주는 증표로 해석해 볼 수도 있다.¹⁸ 문제는 기존과 다른 정책을 수립

16. 김재한은 정권마다 다른 대북정책을 추구하는 국내정치적 동기에 주목하였다. 그의 주장에 따르면, 남한 내 각 정파의 대북정책관은 바뀐 것이 별로 없고, 다만 남한 내 어느 정치집단이 정권을 담당했느냐에 따라 대북정책 방향이 바뀐 것뿐이다. 다시 말해서 강온대북정책은 국내 정치집단 간 경쟁의 연장선으로써 정권 지지 세력과 정권 반대 세력 간의 정치적 경쟁이 대북정책으로 확장된 결과일 뿐이다. 김재한, “남남갈등과 대북 강온정책,” 『국제정치연구』, 제9집 2호 (2006), pp. 119~137.

17. 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005).

하고 집행하는 과정이 국민적 공감대를 형성할 수 있는 과정을 충분히 수반했는가의 여부이다. 또 다른 차원의 문제는 정책 변화로 인해 발생할 수 있는 갈등을 최소화하기 위해 예방 조치와 사후 관리를 하는데 얼마나 노력을 기울였는가의 여부이다. 이 절에서는 후자의 문제에 초점을 맞춰 기술하고 전자의 문제는 후절에서 기술할 것이다.

역대 정부의 대북정책에서 보이는 공통점은 정부의 대북정책에 대한 지지도가 시간이 지나면서 낮아진다는 것이다. 문민정부는 초기에 ‘민족보다 우선하는 가치는 없다’라는 민족공조 우선론을 내세워 남북정상회담 개최 합의까지 이뤄내며 온건한 대북정책을 추진했지만 김일성 조문 파동과 핵 개발 문제가 불거지면서 후반기에는 내내 강경한 대북정책을 일관했다.

국민의 정부는 ‘햇볕정책’을 전면에 내세우며 적극적으로 대북포용정책을 추진하여 결국 남북정상회담을 개최하고 금강산관광을 현실화시켰다. 하지만 정부 말기에 ‘대북 송금’ 문제가 불거지면서 ‘대북 퍼주기’ 논란에 휩싸였다. 노무현 정부 역시 대북포용정책의 기초를 계승하여 개성공단사업의 현실화와 2차 남북정상회담을 개최하는 등 남북관계 외연을 크게 진전시키는데 성공하였지만, 결과적으로 대북 강경정책을 주장하는 보수 진영에게 정권을 넘겨주어야만 했다.

같은 정부 시기의 대북정책에 대한 지지도의 큰 등락은 국민여론조사에서도 확인할 수 있다. 민주평화통일자문회의의 국민통일의식조사에 의하면, 6.15 남북정상회담 직후인 2000년 12월에는 정부의 대북정책을 지지한다는 긍정적 의견이 68.6%이었고, 지지하지 않는다는 부정적 의견이 28.5%였다. 이러한 높은 지지도는 1년 후인 2001년

18. 최용섭, “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관: 남남갈등을 중심으로,” 『한국 동북아논총』, 제20권 (2001), p. 65.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

에 54.3%, 2002년에는 51.3%로 계속 감소하였고, 2003년에 오면 지지율은 34.4%로 절반에도 미치지 못했다. 이러한 결과는 권력엘리트의 정책 추진이 국민으로부터 철저히 분리되어 있었던 데 기인했다. 국민적 합의 형성의 과정이 결여된 대북정책의 추진은 국민의 지지를 받기 어려울 뿐만 아니라 성공할 가능성이 낮다. 또 국민적 합의의 토대를 갖고 있지 못하기 때문에 정권이 바뀌면 이전 정권에서 성취한 것들이 아무런 힘을 갖지 못한다.¹⁹ 예를 들어, 2007년 말에 실시된 민주평화통일자문회의 국민여론조사에서, “차기 정부는 2007 남북정상선언과 남북 총리회담의 합의에 대해 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?”라는 질문에 ‘합의를 지켜야한다’는 의견이 44.6%로서 절반에도 미치고 못했다.

또한 2008년 서울대학교 통일평화연구소의 통일의식조사에서 “지난 정부에서 체결한 남북한 간 합의사항들을 현 정부가 계승해야 한다”는 의견에 ‘동의한다’는 응답은 42.0%로 1년 전 보다 더 낮게 나타났다. 그런데 흥미로운 점은 2009년 서울대학교 통일평화연구소의 통일의식조사에서 같은 질문에 대해 ‘동의한다.’는 응답은 50.1%로 절반을 넘어섰다는 것이다. 이것은 1년 사이에 이전 정부의 대북정책을 지지하는 사람들이 많아졌다는 것을 의미하며, 반대로 현 정부의 대북정책을 반대하는 사람들이 늘어났음을 간접적으로 보여준다. 동기관의 조사에 따르면 이명박 정부의 대북정책에 대한 만족도는 2008년에 33.3%에서 2009년에 31.7%로 하락했으며, 반대로 불만족도는 2008년에 66.3%에서 2009년에 68.2%로 증가하였다. 이러한 변화는 이전

¹⁹ 전태국, “변화하는 한국인의 통일의식과 권력엘리트의 영향,” 『통일 전후 동독 엘리트의 사회적 지위 변화』 (한독사회학회·통일연구원 공동주최 국제학술대회, 2009), p. 119.

정부들에서 공통적으로 나타난 초기의 높은 지지도가 후기로 갈수록 낮아지는 현상과 유사하다.

1년 동안에 이명박 정부의 대북정책은 일관되게 유지되었고 반대로 북한의 군사적 도발 행위들은 늘어났는데도 왜 이명박 정부의 대북정책에 대한 국민적 지지도가 하락된 것일까? 각종 여론조사 결과에서 주목해 봐야 할 점은 전체 비율 속에 숨겨있는 미묘한 사회 갈등 구조이다. 특히 지역변수와 정치적 성향 또는 이념 성향변수를 세밀하게 분석할 필요가 있다. 특히 1980년대 이후 민주화 과정과 중첩되면서 나타난 ‘지역주의’는 한국 민주주의의 가장 큰 장애물 혹은 해결해야 할 과제로 주목받기도 하였다.²⁰

서울대 통일평화연구소의 2009년 통일의식조사의 지역별 사례수 구성을 보면 수도권과 영남권 두 지역이 차지하는 비중은 전체 사례수의 76.2%였다. 그런데 <표 V-1>에서 보이듯 이 두 지역은 다른 지역들과 달리 이전 정부에서 체결한 남북한 간 합의사항들을 현 정부가 계승해야 한다는 의견에 ‘동의한다’는 응답률이 전체 평균보다 낮았다. ‘동의한다’는 전체 평균 응답률은 50.1%였다. 하지만 수도권은 47.2%, 영남권은 40.4%에 불과했다. 반면에 사례수가 적은 나머지 지역들인 중부권, 호남권, 강원, 제주 지역의 ‘동의한다’ 비율은 각각 60.2%, 76.5%, 58.3%, 69.2%로 높게 나타났다. 결국 인구가 많은 지역들에서의 동의 비율과 인구가 적은 지역들에서의 동의 비율 간의 격차가 매우 크기 때문에 전체 평균비율이 과반을 넘더라도 실제 현실에서는 남남갈등이 매우 큰 것으로 느낄 수 있다.

이념 성향 간 격차 또한 비슷한 구조이다. 응답자의 사례수로 보면

²⁰ 최장집, 『한국민주주의의 이론』 (서울: 한길사, 1993), p. 400.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

중도(581명) > 보수(323명) > 진보(299명) 순서였다. 하지만 이전 정부가 체결한 남북합의에 대해 현 정부가 계승해야 한다는데 동의하는 비율은 <표 V-2>에서 나타나듯 진보(66.1%) > 중도(49.8%) > 보수(35.9%) 순서였다. 따라서 사례수가 많은 중도와 보수 성향 응답자의 동의 비율은 전체 평균 동의비율보다 낮게 나타난 반면, 사례수가 가장 적은 진보 성향 응답자의 동의 비율은 전체 평균 동의비율보다 매우 높게 나타나 이념집단 간 격차가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 따라서 집단 간 격차가 크기 때문에 외적으로 남남갈등이 매우 심각한 것으로 보인다.

전체적으로 지역변수와 이념변수의 집단 간 격차는 성, 연령, 교육 수준, 직업, 소득의 집단 간 격차보다 매우 컸다. 예를 들어, 지역변수와 이념변수에서 최소와 최대 간 격차는 각각 36.1포인트와 30.2포인트였지만, 직업변수와 소득수준변수에서 최소와 최대 간 격차는 각각 12.3포인트와 14.8포인트인 것으로 나타났다. 따라서 대북정책에 따른 남남갈등을 심화시키는 주요 요인은 정책 내용 그 자체에 있는 것이 아니라 바로 지역갈등과 이념갈등이 남남갈등의 증폭제 역할을 하기 때문이다. 따라서 정책결정자들은 여론조사에서 현 정부의 대북정책에 대한 전체 만족도가 높게 나타났다고 하더라도 지역 간 격차와 이념 간 격차가 좁혀졌느냐 아니면 더 벌어졌느냐에 더 주목해야 한다. 아무리 현 정부의 대북정책에 대한 전체 만족도 또는 찬성비율이 높게 나왔다하더라도 지역 간 격차와 이념 간 격차가 이전 시기보다 좁혀지지 않거나 더 벌어졌다면 그 정책에 대한 심각한 남남갈등이 잠재하고 있음을 시사한다. 따라서 정책결정자들은 정책을 추진할 때 전체 평균 비율이 높은 것보다는 지역 간 격차와 이념 간 격차가 크지 않은 정책 사안을 중심으로 대북정책을 진행하는 융통성을 발휘해야 한다.

●표 V-1 지난 정부에서 체결한 남북 간 합의 계승에 대한 지역별 견해(2008~2009)

(단위: %)

	수도권		중부권		호남권		영남권		강원		제주	
	찬성	반대										
2008년	35.7	44.0	36.0	45.4	65.1	22.1	46.2	44.7	39.8	60.2	75.6	20.5
2009년	47.2	46.9	60.2	36.4	76.5	19.3	40.4	47.5	58.3	36.1	69.2	23.1

출처: 서울대학교 통일평화연구소 통일의식조사 각 년도.

●표 V-2 지난 정부에서 체결한 남북 간 합의 계승에 대한 정치성향별 견해(2008~2009)

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대
2008년	57.9	33.7	38.7	41.6	34.1	51.2
2009년	66.1	29.9	49.8	42.3	35.9	55.4

출처: 서울대학교 통일평화연구소 통일의식조사 각 년도.

위의 두 표에서 보이듯, 2008년과 2009년 사이에 지역변수와 이념 변수에서 집단 간 격차가 모두 증가했다. 지역집단에서 최소와 최대 찬성비율 격차는 2008년에 39.9포인트, 2009년에 36.1포인트로 증가했고, 이념집단에서 최소와 최대 찬성비율 격차 또한 2008년 23.8포인트, 2009년에 30.2포인트로 증가했다. 이렇듯 시간이 지날수록 지역과 이념적으로 집단 간 격차가 벌어지고 있기 때문에 6.15 선언과 10.4 합의의 이행 또는 폐기 등을 둘러싼 남남갈등은 해소되기 보다는 더욱 격화될 가능성이 크다. 하지만 정부가 예방적 차원에서 대북 정책의 논의와 관심이 6.15 선언과 10.4 합의 문제에 지나치게 집중되지 않도록 관리한다면 남남갈등이 심화되는 것을 최소화할 수 있다.

그렇다면 남남갈등을 최소화하거나 예방할 수 있는 정책적 선택

은 가능한 것일까? 이념지향의 차이에도 심한 의견 차이가 없는 정책들에 주목할 필요가 있다. 김병조(2007)는 중분류분석(Multiple Classification Analysis: MCA)을 통해 모든 대북정책이나 통일정책에서 남남갈등이 균일하게 나타나는 것이 아니며, 이념 차이에 의한 영향력이 거의 없는 의제와 영향력이 두드러진 의제를 분류해냈다. 그리고 이 분류를 통해 정책수립 시 남남갈등이 약한 것을 우선 고려함으로써 대북정책 또는 통일정책에 따른 격렬한 남남갈등을 피할 수 있다는 견해를 제시했다.

그의 분석에 따르면, 정상회담의 정례화, 남한에서의 미군 철수, 이산가족 및 국군포로 해결 문제 등에서는 진보와 중도, 보수 간의 의견 차이가 크게 나타났다. 하지만 북한의 개방·개혁이나 군사적 긴장 해소의 시급성에 대해서는 이념지향과 무관하게 공통적으로 매우 시급하다는 의견을 나타냈다. 또한 인도적 지원, 사회문화 교류, 남북경제 협력, 남북회담 등 남북교류에 대해서 이념지향의 차이의 영향력이 크게 나타났다. 반면에 북한사회의 민주성에 대한 평가나 희망하는 통일 한국의 체제에 대한 의견은 이념지향별로 의견 차이가 나타나지 않았다. 이상에서 살펴본 바와 같이 예방적 차원에서 또 사후적 관리 차원에서 남남갈등을 최소화할 수 있는 통일 및 대북정책의 선택은 충분히 가능하다. 가능하면 정부는 지역 간, 이념지향 간 인식 격차가 적은 부분을 우선적으로 추진하되, 정책결정과정에서 보다 광범위한 의견 수렴이 필요하다.

나. 양날의 칼: 민족주의와 민주주의

통일 정책입안자 및 전문가들을 당혹스럽게 만드는 문제의 하나는

남북관계가 진전되는데 비례하여 남남갈등이 더 심각해지고 있다는 것이다. 브뤼리(John Breuilly)는 한국과 같은 나라에서 단일민족이라는 종족민족주의는 영토상으로는 분열되었지만 공동의 종족정체성이 통합력으로서 적절하게 기능한다는 견해를 제시한 바 있다.²¹ 국민통일의식조사에서도 한국인에게 통일이 되어야 하는 첫 번째 이유는 ‘같은 민족’이기 때문인 것으로 나타났다. 그럼에도 한국사회는 왜 심각한 남남갈등을 낳았는가? 이 질문에 대해 신기욱은 ‘검은 양 효과’에서 그 수수께끼의 해답을 찾고자 시도했다.²²

신기욱의 설명에 의하면, 해방 후 단일민족에 대한 남북의 공동 집착은 통합력으로 작용한 것이 아니라 오히려 지난 반세기 동안 한국 내부의 갈등을 강화해왔다. 전쟁은 중단되었지만 남한과 북한은 민족적 정당성을 두고 계속 경쟁했다. 특히 단일종족에 대한 원시적인 집착은 영토가 분할될 때 잃어버린 종족단일성을 회복하려는 강한 압력이 일어난다. 그리고 그 압력은 외부집단(북한)과 구별되는 ‘단일한’ 내부 집단(남한)의 정체성을 형성하는 과정에서 집단 내부의 차이점들을 적극적으로 억압하고 비난하게 되는데, 그것을 사회정체성 이론에서는 ‘검은 양 효과’라고 부른다.

문제는 민족 개념이 정치적 정당성과 긴밀하게 연결되어 경쟁적인 정치 영역이 되었다는데 있다. 현대 한국정치에서 민족문제에 대해 아주 감정적이고, 격렬하고, 타협의 여지가 없고, 비민주적인 것은, 남북한이 같은 종족적 민족 개념을 받아들임으로써 양측은 상대방이 같은 민족구성원으로서 자신들과 똑같이 행동하기를 기대하기 때문이다.²³

²¹- John Breuilly, *Nationalism and the State* (University of Chicago Press, 1994).

²²- 신기욱, 『한국 민족주의의 계보와 정치』 (서울: 창작과 비평사, 2009).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

그럼에도 민족주의는 분명히 현실적으로 통일을 달성하는 데 가장 효과적인 접착제이자 동력이다. 그러나 민족주의는 통일문제에 대해 민주적이고 합리적인 의사소통을 방해하는 양날의 칼과도 같다. 그렇다면 해답은 어디에 있는가? 박명림은 민족주의가 민주주의와 만나지 않은 한 통일이 바람직한 내용을 갖기 어려우며 남북한의 민주주의 발전 없이 평화·통일 문제의 바람직한 해결은 불가피하다고 지적했다. 그리고 그는 시민사회의 성숙을 수반하는 민주주의 발전이 민족문제의 바람직한 해결을 위한 선결과제라고 제안했다.²⁴ 박명림의 지적은 국민의식조사에서도 확인할 수 있다. 2009년 서울대학교 통일평화연구소의 조사에 따르면, 남한의 민주주의가 더 발전해야 통일이 가능하다는 의견(31.2%)이 통일이 되어야 남한의 민주주의가 더 발전한다는 의견(19.3%)보다 훨씬 더 많았다.

남북관계의 개선에 따라 남한 내부의 보수적 저항과 보수-진보 사이의 이념균열은 점차 증폭되었다. 이념갈등의 지형은 남북관계-통일문제에 대해 과거에 진보 세력이 저항하던 상황에서 이제는 보수 세력이 저항하는 상황으로 급격히 전도되었다.²⁵ 정상회담 이후 나타난 한국사회의 남남갈등은 남북문제의 진전이 내부 민주주의 진전에 반드시 긍정적인 것만은 아닐 수도 있다는 또 다른 숙제를 남겼다. 민주주의 발전의 산물인 온건대북정책이 초래한 이념갈등의 심화는 전형적으로 의도하지 않은 효과이다.²⁶ 다시 말해서 민주화와 이념갈등이 비례적으로 동시에 진전되고 있다. 여기서 바로 이중 민

23. 위의 책, p. 272.

24. 박명림, 『민주주의 그리고 평화와 통일』 (서울: 세종연구소, 1999), p. 80.

25. 박명림, “민주주의와 남북관계: 역사, 구조, 전망,” 『한국민주주의와 남북관계』 (서울: 서울대학교 통일연구소, 2007), p. 81.

26. 위의 글, p. 82.

주화(double-sided democracy)의 과제가 제기된다. 그것은 국가의 민주화에 이은 시민사회의 민주화를 일컫는다.

따라서 시민사회의 국민통합 없이 민족문제로서의 남북문제는 심화되는 이념적 양극화로 인해 민주적 타협을 통한 대안 제시와 해결이 불가능하다. 최근 사회적 이슈가 되었던 민족문제연구소가 발간한 ‘친일인명사전’에 맞서 보수 인사들이 ‘친북인명사전’을 발간하겠다고 선포하였으며, 또 보수집단 내부에서 대북포용정책을 추구했던 김대중, 노무현 대통령을 ‘친북인명사전’에 넣지 않는다는 이유로 심각한 내용을 보였던 사건은 대표적으로 우리 시민사회의 국민통합이 이루어지지 않았을 때 민족문제, 남북문제가 어떻게 극단적이고 파괴적인 이념적 갈등으로 증폭되는가를 여실히 보여주고 있다. 따라서 다원주의적 시민사회 내에서 남남갈등이 일관된 통일정책 추진의 방해요인이 되지 않고 극단적이고 파괴적인 사회균열로 전화(轉化)되지 않기 위해서는 최소한의 국민적 합의 또는 ‘통일기본규범’을 마련하는 것이 필요하다.²⁷

한편, 행위자 측면에서 통일에 대한 최소한의 국민적 합의 또는 ‘통일기본규범’을 마련하기 위해서는 합리적이고 민주적인 의사소통을 주도하는 사회적 집단이 형성될 필요가 있다. 특히 최근에는 통일에 대한 무관심층이 증가하고 통일이 필요하지 않다고 생각하는 층이

27. 조한범이 다원주의적 시민사회에서 각 주체의 이해관계 및 관점의 차이를 인정하는 기초 위에서 민족문제의 정쟁화 방지라는 최소주의적 합의의 형식을 통해 민족문제에 대한 기본적 행위규범인 가칭 ‘통일국민협약’과 같은 일종의 사회협약을 마련하자고 제안한 것은 남남갈등을 최소화함으로써 ‘저비용 고효율’의 대북정책을 추진할 수 있는 좋은 대안적 시도이다. 그런데 실천적 차원에서 관건은 통일국민협약을 체결하는 ‘통일국민협약추진위원회’를 구성하는 참여 주체들의 대표성에 있다. 자세한 내용은 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』(서울: 통일연구원, 2006); 조한범, “화해협력기의 사회통합 방안,” 『독일통일 20년과 남북통합의 과제』(북한연구학회 추계 워크숍, 2009.11.20~21) 참조.

늘어남에 따라 통일정책을 추진하기 위한 동력이 점차 상실되고 있다는 점에서 통일지향 집단이 형성될 필요가 있다.²⁸ 하지만 이 통일지향 집단은 ‘보수 대 진보’라는 정치이념 지평을 넘어선 보편가치를 추구하는 집단이어야 한다.²⁹ 그러한 보편적 가치를 추구하는 집단은 ‘민주주의 가치지향을 지닌 집단’이어야 한다. 김병조의 분석에 따르면, 민주화 선호집단은³⁰ 통일에 대한 욕구가 매우 크며, 통일에 대한 인식에서 민주화 선호가 강한 집단이 통일문제에 적극 참여하게 되는 경우는 한국 정부의 대북정책이 민주주의 가치지향과 일치할 경우이며, 반대로 정부가 추진하는 통일정책이나 대북정책이 민주화 선호집단의 가치지향과 크게 상치될 경우 정책을 비판하게 된다. 따라서 후자의 경우 정부의 통일정책은 시민사회와 유리된 채 걸돌고 통일정책 거버넌스 논의는 공론(空論)에 그칠 수 있다.

28. 일반 국민의 통일에 대한 무관심이 증가하고 통일이 필요하지 않다고 보는 국민들이 늘어나고 있다. 서울대학교 통일평화연구소가 2009년에 실시한 통일의식조사에 따르면, 통일이 ‘필요하다’는 의견이 55.6%, ‘반반/그저 그렇다’는 의견이 23.6%, ‘필요하지 않다’는 의견이 20.6%로 나타났다. 이 결과는 1994년 통일연구원의 조사에서 통일이 ‘필요하다’는 응답이 91.6%였고, ‘불필요하다’는 응답이 8.4%에 불과했던 것과 비교하면 15년 사이에 통일의식이 크게 약화되었음을 알 수 있다.

29. 김병조는 남북통일을 뒷받침할 수 있는 보편적 가치지향으로 민주주의, 민족, 평화, 인권 등을 제시하였다. 김병조, “민주화 선호경향과 통일의식,” 『2009년 남북관계와 국민의식 일상 속의 통일: 세대, 지역, 젠더, 이념』 (서울대학교 통일평화연구소 심포지움, 2009.11.5), p. 58; 하영선은 한반도 통일의 진정한 완성은 남북이 함께 미래를 만들어 나가기 위해 생각과 느낌을 같이 할 수 있는 언어적 통일이 이루어질 때 가능하다고 지적하며, 남북한 이질화의 피해를 가장 심하게 겪고 있는 언어적 개념으로서 ‘평화’를 제시했다. 하영선·전재성·김수암, “남북관계 분석 및 통일연구에 대한 개념사적 접근: 평화, 민족, 인권 개념분석,” 『통일기반 조성을 위한 남북한 통합과제: 교류협력의 쟁점과 대외관계』 (서울대학교 통일평화연구소 2009 통일학 기초연구 제1차 학술심포지움, 2009).

30. 김병조는 민주주의 선호집단과 진보 성향집단은 다르다고 지적했다. 실제로 민주화 선호 경향이 강한 집단에서 진보가 차지하는 비율은 1/3정도에 불과하고 나머지 2/3정도는 중도와 보수가 차지하고 있다. 김병조, 위의 글, p. 65.

다. 남남갈등과 대북정책에 대한 국민적 합의 형성

어느 사회를 막론하고 갈등이 존재하지 않는 사회는 없다. 그러나 그 사회가 선진사회인가 혹은 성숙사회인가의 여부는 갈등을 어떻게 처리하고 관리하느냐에 있다.³¹ 마찬가지로 남남갈등 역시 완전히 해소하거나 극복할 수는 없지만 심각한 사회적 분열로 증폭되지 않도록 잘 관리하는 것이 중요하다. 다른 사회정책들과 마찬가지로 대북정책 또는 통일정책도 지지하는 집단과 반대하는 집단이 항상 존재한다. 중요한 것은 지지하는 집단의 크기를 반대하는 집단보다 더 크게 만드는 것이며, 지지 집단의 외연을 넓히기 위해서는 대북정책 또는 통일정책에 대한 광범위한 국민적 공감대를 형성해야 한다.

그런데 문제는 대다수 국민들이 정부가 대북정책을 추진하는데 국민들의 의사를 잘 반영하지 못했다는 평가에 대해 공감하고 있다는 점이다. 대북정책 결정에 국민의견이 잘 반영하고 있다는 의견과 잘 반영되지 않고 있다는 의견 간의 격차가 클수록 남남갈등이 격화될 가능성은 크다. 통일연구원이 실시한 2005년 일반국민조사에서 “국민의 의견이 정부의 통일정책에 어느 정도 반영되고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 ‘반영된다.’는 응답은 39.3%, ‘반영되지 않는다.’는 응답은 60.7%로 나타났다. <표 V-3>에서 보이듯 2007년에는 ‘반영되고 있다.’는 응답이 18.3%. 2008년에는 23.4%, 2009년에는 22.2%를 나타냈다. 결과적으로 2005년~2009년 기간 동안 정부의 통일정책에 대한 국민적 공감대가 크게 제고되지 못하고 계속 하향곡선을 나타내고 있다. 이것은 그동안 우리 정부가 남남갈등 해소

³¹ 박길성, “한국사회의 갈등구조와 통합,” 『IMF 체제의 사회분화를 넘어서 통합사회로』 (한국사회학회 특별심포지엄 논문집, 2007), p. 122.

를 위한 국민적 합의를 강조하고 노력했음에도 큰 결실이 없었음을 반증한다.

표 V-3 정부의 대북정책 의사결정에 대한 국민적 공감대 추이 (2007~2009)

	반영하고 있음	반영하지 못하고 있음
2007년	18.3%	81.6%
2008년	23.4%	76.6%
2009년	22.2%	77.8%

출처: 서울대학교 통일평화연구소 통일의식조사 각 년도.

그런데 노무현 정부보다 이명박 정부에서 상반된 두 응답 간의 격차가 조금 줄어들었음을 알 수 있다. 이 추이만을 보면 이명박 정부의 대북정책이 노무현 정부의 대북정책보다 국민적 공감대를 형성하는데 더 성공적이었다고 평가할 수도 있을 것이다. 하지만 <표 V-4>에서 지역별 국민적 공감대의 차이를 살펴보면, 노무현 정부보다 이명박 정부에서 지역 간 격차가 더 벌어졌음을 알 수 있다. 구체적으로 호남권과 영남권 두 지역만 비교해보면, 2007년에 ‘반영하고 있다’는 의견이 호남권 26.9%, 영남권 23.2%로 3.7포인트의 격차를 보였다. 반면에 2008년에는 ‘반영하고 있다’는 의견이 호남권 6.0%, 영남권 35.4%로 29.4포인트의 격차를 보였다. 이것은 비록 전국 평균 수치상으로는 이명박 정부의 대북정책에 대한 국민적 공감대가 노무현 정부의 대북정책에 비해 더 광범위하게 형성되었다고 할지라도 이명박 정부의 대북정책에 대한 지역 간 갈등이 이전 정부 시기보다 더 첨예하게 대립하고 있음을 시사한다. 이러한 지역 간 갈등은 대북정책에 대한 남남갈등을 증폭시키는 잠재적 요인으로 작용한다.

●표 V-4 정부의 대북정책 의사결정에 대한 국민적 공감대 지역별 추이(2007~2009)

(단위: %)

	수도권		중부권		호남권		영남권		강원		제주	
	반영 함	반영 못함										
2007	14.2	85.4	16.9	83.1	26.9	73.1	23.2	76.8	19.4	80.6	7.7	92.3
2008	20.3	79.7	24.8	75.2	6.0	94.0	35.4	64.6	24.7	75.3	15.4	84.6
2009	23.0	77.0	14.4	85.6	12.6	87.4	28.1	71.9	19.4	80.6	7.7	92.3

출처: 서울대학교 통일평화연구소 통일의식조사 각 년도.

그렇다면 대북정책 의사결정에 대한 국민적 공감대를 넓히고 정책에 대한 국민적 합의를 형성하기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 문민 정부 시기까지는 일관성 있는 통일정책을 추진하고 민간부문의 자의적인 통일 논의와 운동을 억제할 필요성 하에 이른바 ‘창구 단일화’ 정책이 고수되었다. 하지만 통일정책 수립과 집행에 대한 국민의 참여와 영향력을 높인다는 차원에서 민간통일운동의 활성화가 제기되어 국민의 정부에서는 ‘창구 다원화’ 정책이 시행되었다. 그 결과 남북한 간 민간교류가 활발해지고 민간의 역량과 경험이 많이 축적되었지만, 의도하지 않은 결과인 ‘남남갈등’이라는 사회적 문제에 직면하게 되었다. 일각에서는 이러한 현 남남갈등은 민간통일운동에서 문민정부까지 목소리가 크지 않았던 우리 사회 내 진보집단의 참여가 폭발적으로 늘어난 데 원인이 있다고 지적했다.³² 하지만 여론조사 결과 통일시민단체의 영향력은 크지 않은 것으로 나타났다. 2005년 통일연구원의 여론 주도집단조사에 의하면, 통일정책 추진과정에 영향력이

³² 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』, p. 23.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

큰 집단은 대통령과 청와대(45%) > 일반국민(14%), 정치인(13%), 언론(12.7%) > 시민단체(5.3%) 순서로 나타나 시민단체의 영향력은 가장 작은 것으로 나타났다. 따라서 진보집단의 참여가 늘어난 것을 남남갈등을 증폭시킨 직접적인 원인으로 볼 수는 없다.

통일연구원의 2005년 조사에 따르면, 국민들은 통일정책에서 국민적 합의를 위한 우선순위를 정부의 정책 투명성 향상(34.2%) > 여야 정치인의 대북정책 합의(28%) > 시민단체의 역할 증대(14.9%) > 통일교육 확대(11%) > 언론의 통일지향적 보도(7.5%) 순서로 인식하였다. 이 조사결과에 의하면, 통일정책에 대한 국민의 지지를 얻기 위해서는 국민으로부터 신뢰를 확보해야 하고 국민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 정책추진에서 투명성이 있어야 한다.³³ 이 점에서 이명박 정부가 상생공영의 대북정책 추진원칙 중 하나로서 ‘국민의 합의를 기반으로 하여 투명한 정책 추진’을 제시한 것은 적절한 결정이라고 볼 수 있다.

하지만 나머지 부분에서는 눈에 띄는 개선책이 보이지 않거나 더 악화된 상태라는 점을 간과해서는 안된다. 여야 정치인의 대북정책 합의는 2순위로 중요함에도 이전 정부에서 체결한 남북한 간 합의의 계승 또는 폐기 문제를 둘러싸고 여야가 팽팽하게 맞서고 있다. 또한 지난 3년간 시민단체의 역할이 눈에 띄게 줄어들고 있다. 대북지원과 관련하여 2007년(10월 현재 기준) 동안 성사된 사업 건수는 849건, 방문인원은 8,541명이었는데, 2008년(10월 현재 기준)에는 394건(4,102명)으로 줄어들었고, 2009년(10월 현재 기준)에는 105건(599명)으로 크게 감소했다. 마찬가지로 현 정부 들어 통일교육이 이전 시기

33. 위의 책, p. 24.

에 비해 획기적으로 확대되었거나 언론의 보도가 통일지향적 성향을 보였다고는 볼 수 없다.

이상에서 언급한 점들을 종합해 보았을 때, 정부의 통일 및 대북정책에 대한 국민적 합의 형성 및 합의 수준을 높이기 위해서는 포괄적이고 통합적인 접근이 필요하다. 다시 말해서, 여야 간 합의가 이루어진 대북정책이라고 하더라도 정책적 투명성이 확보되지 않았다면, 국민적 합의를 얻기가 쉽지 않다. 마찬가지로 정책적 투명성이 확보된 것일지라도 다양한 시민단체의 참여 기회가 제한되거나 정부 주도의 정책 추진이 이루어진다면 그 역시 국민적 합의가 형성되기 어렵다.³⁴ 또한 언론의 호의적인 보도 태도와 효율적인 통일교육이 병행되지 않는다면 정책의 확산이 이루어지기 힘들다. 언론의 보도에 의한 영향력은 단기적인 반면, 통일교육에 의한 영향력과 효과는 장기적이다. 또 언론의 보도 태도를 개선하기 위한 정부의 역할은 제한되어 있는 반면에 통일교육을 개선하는데 정부의 역할은 크다는 점에서 통일교육의 활용도를 더욱 높일 필요가 있다.

4. 통일정책의 대국민 확산방안의 대안적 모색

2010년을 앞두고 있는 오늘의 한국사회는 이미 두 차례의 남북정상회담을 개최했고, 십년 남짓 기간 동안 수백만명의 일반 국민들이

34. 통일연구원은 2003년부터 2006년까지 3년 동안 이루어진 연구 사업에서 ‘국내적 통일인프라구축 방안’으로서 통일에 필요한 시민사회의 주도 세력으로 시민단체(NGO) 외에 일반시민 등이 통일정책에 대한 참여 거버넌스의 중요성을 강조하였다. 자세한 내용은 전성훈·송정호·오연철·이원태, 『대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2007) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

북녘 땅을 밟아본 경험을 하였으며, 인종과 국적이 다른 수백만의 세계시민들이 뒤섞여 살고 있다. 1970년대 산업화, 1980년대 민주화, 1990년대 세계화를 지나 2000년대 오늘의 한국사회는 선진화의 길을 가고자 고군분투하고 있다. 공론장의 주요 쟁점 또한 저출산, 고령화, 이상 기후, 생태 등의 문제로 1990년대 초반과는 질적으로 다른 차원의 것들이다. 그런데 현재 우리의 통일정책은 어떠한가? 우리 정부의 공식 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’은 1980년대 말과 1990년대 초반의 시대적 상황과 세계관을 기반으로 하고 있다. 대북정책 또한 정부가 바뀔 때마다 이름은 달랐지만 모두 민족공동체 통일방안에 기반하고 있다. 한국사회와 한국인들은 세계적 변화의 흐름에 조용하여 빠르게 변하고 있는데 우리 정부의 통일인식과 통일방안은 1980년대 말 또는 1990년대 초의 수준에서 앞으로 더 나아가지 못하고 있다. 따라서 이제는 남남갈등의 심각성을 우려하기 전에 통일정책의 대국민 확산과 국민적 합의기반 강화를 위해서 통일에 대한 인식과 접근 방법이 근본적으로 전환되어야 한다.

첫째, 종족적·혈연적 민족주의에 토대한 통일의식을 지양하여야 한다. 외국인의 국내 체류 백만명, 탈북자 2만 명의 다문화 사회에서 종족적 민족의식에 바탕한 통일 방안은 내부 배제 또는 소외 가능성을 내포하고 있으며 통일 후 사회통합적 차원에서도 적절치 않다. 박종일이 적절하게 지적하였듯이, 통일 논의에서 종족적 민족주의가 갖는 통합적 기능이라는 긍정적인 측면이 존재하지만 반면에 종족적 민족주의 담론은 내부 배제(exclusion from inside)의 위험성이 존재한다. 다시 말해서 종족적 민족담론이 지배적인 경우 성원들이 모두 동질적이고 같은 권리를 누리고 있다는 신화를 만들어내는 경향이 있지만, 실제로 민족 내부에 불평등과 차별이 존재할 수 있다.³⁵

하지만 오늘날 시민사회운동은 아직 종족민족주의를 넘어서는 민주적인 민족정체성을 함양하는 임무를 충분히 포용하고 있지 못하다. 한국사회는 외국인 노동자들을 포함한 대중의 다양성과 유연성을 용인하는 시민적 민족정체성을 고취할 필요가 있다.³⁶ 이런 측면에서 우리 정부의 공식 방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 명칭이 현재의 다문화 사회에 적절한가 여부부터 고민해 봐야 한다. 이미 여러 기관들의 국민여론조사들을 통해 확인되었듯 ‘단일민족성’에 근거한 통일의 필요성에 대한 공감대는 점점 줄어들고 있다.³⁷ 따라서 ‘민족’이라는 용어 속에 미래의 통일사회의 다양한 주체들을 제한시키기 보다는 ‘한반도통일방안’ 또는 ‘남북사회통합방안’과 같이 포괄적이고 개방적인 명칭으로 대체할 필요가 있다.

둘째로, 미래 통일사회상 또는 통일 결과에 대한 긍정적인 사고의 확산과 통일역량의 강화가 필요하다. 통일에 대한 피로도의 누적으로 통일 가능성에 대한 회의적이거나 비관적인 인식이 빠른 속도로 국민들의 의식을 파고들고 있다.³⁸ 또한 통일이 자신에게 이익이 될 것이

35. 박종일, “민족주의 담론과 ‘내부배제(exclusion from inside)’의 논리: ‘재외동포법’ 논쟁과 ‘지역주의’ 논쟁의 재해석,” 『민족공동체의 현실과 전망: 분단, 디아스포라, 정체성의 사회사』 (한국사회사학회·서울대 통일평화연구소·한국학중앙연구원 현대한국연구소 공동주최 학술대회, 2009), p. 161.

36. 신기욱, 『한국 민족주의의 계보와 정치』, p. 275.

37. 서울대학교 통일평화연구소가 실시한 2007~2009년 통일의식조사에 따르면, 통일의 이유로 ‘같은 민족이니까’의 의견은 50.6%(2007년) → 57.9%(2008년) → 44.0%(2009년)로 변화했다.

38. 통일연구원과 서울대학교 통일평화연구소가 실시한 조사에 따르면, 통일의 가능 시기를 묻는 질문에 대해 ‘30년 이상’으로 생각하는 의견이 1999년에는 11.3%에 불과하던 것이 2009년에는 16.5%로 증가했고, 반면 ‘10년 이내’에 통일이 될 것으로 생각하는 의견은 1999년 27.0%였던 것이 2009년에는 16.9%로 줄어들었다. 또한 통일이 아예 ‘불가능하다’는 의견은 13.3%(2007년) → 22.3%(2008년) → 19.8%(2009년)로 점점 늘어나고 있는 추세이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

라는 기대감도 점점 줄어들고 있다.³⁹ 따라서 정부는 통일비용 규모나 통일 사회에서 발생할 사회적 혼란 등과 같은 내용들에 대해서 조용하고 치밀하게 대비하되 대국민 통일교육 및 정책홍보에서는 통일 사회의 성장잠재력, 한민족의 위기관리능력, 국제사회에서 통일한국의 위상 격상 등에 초점을 맞춰야 한다.⁴⁰

또한 통일에 대한 긍정적인 사고가 확산되기 위해서는 시민사회의 건강성이 회복되어야 한다. 시민사회의 건강성 회복은 국민통합의 추진력이 된다.⁴¹ 건강한 사회는 갈등이 없는 사회가 아니라 합리적 의사소통구조와 사회적 관용이 갈등을 적절히 조정할 수 있는 사회이다. 현대사회에서 갈등은 해소되는 것이 아니라 관리되는 것이다. 문제는 갈등이 존재한다는 사실 그 자체가 아니라, 그것을 질서 있는 참여로 이끌어 그 과정을 통해 갈등을 관리할 수 있는 제도적 능력이 우리 사회에 매우 제한되어 있다는 사실이다. 따라서 김수암이 적절하게 지적했듯이, 남한사회 내부의 다양한 갈등 요인들을 제거하는 동시에 남북관계의 변화에 효과적으로 대응하고 통일에 대비하기 위한 내부역량의 강화에 주력해야 한다.⁴²

마지막으로, 통일정책에 대한 공감대 형성-확산-내면화를 위해 FTA 통일교육이 필요하다. 통일정책에 대한 국민적 합의를 형성하

39. 서울대학교 통일평화연구소가 실시한 ‘통일의식조사’에 의하면 통일이 자신에게 이익이 될 것이라고 기대하는 의견은 30.3%(2007년) → 27.7%(2008년) → 23.9%(2009년)로 점차 줄어들고 있다.

40. 세계적인 투자 회사인 골드만삭스(Goldman Sachs)가 2009년 9월 한 보고서(원제: A United Korea? Reassessing North Korea Risks)에서 남북이 통일되면 2050년경에는 통일 한국의 경제가 프랑스와 독일, 일본 등 선진 7개국(G7)을 넘어설 것이라는 전망을 하여 반향을 일으키기도 하였다. 이와 같은 보고서는 통일에 대한 긍정적인 사고를 확산하는데 좋은 자료로 활용될 수 있을 것이다.

41. 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』(서울: 통일연구원, 2006), p. 81.

42. 위의 책.

기 위해 정부는 다양한 제도적 시도와 노력을 하고 있다. 그럼에도 각종 여론조사에 나타나는 정부의 정책에 대한 국민적 공감대 수준이 낮고 남남갈등을 해소하는데 가시적인 성과를 내지 못하고 있는 것은 제도적 미비에 문제가 있는 것이 아니라 공감대 형성-확산-내면화의 과정을 성공적으로 이뤄내지 못하고 있기 때문이다. 이를 위해서는 현재 실행되고 있는 통일교육을 전면적으로 개편해야 한다.

FTA 통일교육이란 실행가능한(Feasible), 현실의(Tangible), 교감할 수 있는(Associable) 통일교육을 의미한다. 기존 통일교육의 이미지는 ‘지루하고 뻔한’ 것이라는 인식이 지배적이었다. 따라서 통일교육에 대한 흥미와 동기 부여가 부족했다. 따라서 통일교육의 이미지를 ‘능동적이고 현실적인’ 것으로 전환해야 한다. 통일교육의 목표는 ‘사회통합의 준비와 체험’에 맞춰져야 한다. 또한 통일교육의 방법론은 통일을 실현하는 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 문제들에 직접 부딪히고 능동적으로 고민하며 조금 더 나은 답을 찾아가는 ‘시행착오(trial and error)’식이 되어야 한다. 현재 통상적으로 행해지고 있는 학교 교사, 새터민, 사회지도층 인사 등의 강연을 듣는 수동적인 방식으로는 절대로 통일의식을 변화시키는데 동기 부여가 되지 않는다. 또 교육 내용이 현재 남북한 간의 체제 이질성, 경제적 격차, 북한 이해 등에 초점이 맞춰지고 있는데, 이것은 현 정부가 통일교육의 기본방향의⁴³ 첫 번째 항목으로 제시하고 있는 ‘미래지향적 통일관’을 형성하는데 한계가 있다.

특히 우리 정부의 통일교육 중에서 미래지향적 통일관을 형성하기 위한 구체적인 프로그램이 상대적으로 미비하다. 예를 들어, 통

⁴³ 이명박 정부의 통일교육의 기본방향은 ‘미래지향적 통일관’, ‘건전한 안보관’, ‘균형 있는 북한관’이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

일부가 발간한 『통일백서 2009』의 제6장 ‘통일정책과 국민적 합의’에서 소개하고 있는 맞춤형 24개의 사회통일교육 과정의 교과목을 보면 대체로 현재 시점의 남북관계와 북한문제, 북한이탈주민 문제 등에 집중되어 있다. 반면 미래지향적 통일사회를 구현하고 있는 구체적인 교과목은 없다. 미래 통일사회에 대한 구체적인 프로그램이 없다는 것은 아직도 통일이 ‘상상의 산물’로 머물러 있음을 의미하며, 통일사회상에 대한 구체적인 비전과 국민적 합의가 부재함을 뜻한다. 다시 말해서, 이제 한국사회는 미래지향적 ‘통일’이 아니라 ‘지향하는’ 통일 사회의 미래가 어떤 모습인지를 본격적으로 그려나가야 한다.

따라서 이제 통일교육은 내용의 초점이 ‘하나된 새로운 코리아 만들기(Making New One-Korea)’에 맞춰져야 한다. 예를 들어, 학생들에게 통일화폐, 통일국기, 통일수도, 통일애국가 등을 만들어보도록 하며, 영어마을과 같이 ‘통일마을’과 같은 가상의 통일사회 체험학습장을 만들어 통일 사회에서 부딪힐 수 있는 여러 가지 상황과 문제들을 직접 체험할 수 있게 해야 한다.

현실적으로 남남갈등을 완전히 해소하거나 극복할 수 있는 방법은 존재하지 않는다. 대신 정책 추진을 위해 필요한 최소한의 국민적 합의기반을 해치지 않는 수준에서 남남갈등을 조절하는 것이 최선의 방법이다. 남남갈등은 지난 반세기 동안 한국사회가 분단, 전쟁, 산업화, 민주화, 세계화 등을 경험하면서 구성된 역사적 산물이다. 또한 남남갈등은 이념, 세대, 지역 간의 갈등구조가 중첩된 복합적인 문제이다. 따라서 남남갈등 자체를 따로 떼어내어 해결할 수 있는 방법은 없다. 남남갈등은 우리 사회에 존재하는 다양한 사회적 갈등 중 하나이며, 남남갈등을 적절하게 조절할 수 있는 시스템과

역량이 있는가가 문제의 핵심이다. 그러나 시스템과 역량은 단기간에 마련할 수 있는 것이 아니며 장기적 과제이다. 하지만 단기적으로 남남갈등의 증폭을 최소화할 수 있는 정책적 선택은 가능하며, 그러한 선택을 통해 통일정책에 대한 ‘대국민 신뢰’를 축적하는 것이 장기적으로 남남갈등의 조절할 수 있는 시스템과 역량을 마련하는 출발일 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

참고문헌

1. 단행본

- 김규륜 외. 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 김병연 외. 『남북통합지수 1989~2007』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2009.
- 박명립. 『민주주의 그리고 평화와 통일』. 서울: 세종연구소, 1999.
- 박종철 외. 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박철현. 『한국사회의 갈등구조』. 서울: 한국형사정책연구원, 2005.
- 신기욱. 『한국 민족주의의 계보와 정치』. 서울: 창작과 비평사, 2009.
- 전성훈·송정호·오연철·이원태. 『대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 조한범. 『남남갈등 해소방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 최장집. 『한국민주주의의 이론』. 서울: 한길사, 1993.
- 통일부. 『2009통일백서』. 서울: 통일부, 2009.

Breuilly, John. *Nationalism and the State*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

2. 논문

- 김갑식. “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성.” 『한국과 국제정치』. 제23권 2호, 2007.

- 김병조. “민주화 선호경향과 통일 의식.” 『2009년 남북관계와 국민의식 일상 속의 통일: 세대, 지역, 젠더, 이념』. 서울대학교 통일평화연구소 심포지움, 2009.
- _____. “한국사회인식과 대북정책 평가의 관계 분석: 통일과정에서 남남갈등 극복과 민주화 선호 집단의 기여 가능성 모색.” 『한국민주주의와 남북관계』. 서울대학교 통일연구소 특별심포지움, 2007.
- 김수암. “남남갈등의 극복을 위한 정부와 시민사회의 역할.” 『2007 정상회담 이후 남북관계와 남남관계』. 이화여자대학교 통일학연구원 가을학술회의 자료집, 2007.
- 김재한. “남남갈등과 대북 강온정책.” 『국제정치연구』. 제9집 2호, 2006.
- 박길성. “한국사회의 갈등구조와 통합.” 『IMF 체제의 사회분화를 넘어서 통합사회로』. 한국사회학회 특별심포지움 논문집, 2007.
- 박명립. “민주주의와 남북관계: 역사, 구조, 전망.” 『한국민주주의와 남북관계』. 서울: 서울대학교 통일연구소, 2007.
- 박종일. “민족주의 담론과 ‘내부배제(exclusion from inside)’의 논리: ‘재외동포법’ 논쟁과 ‘지역주의’ 논쟁의 재해석.” 『민족공동체의 현실과 전망: 분단, 디아스포라, 정체성의 사회사』. 한국사회사학회·서울대 통일평화연구소·한국학중앙연구원 현대한국연구소 공동주최 학술대회, 2009.
- 손호철. “남남갈등의 기원과 전개과정.” 『남북관계와 남남갈등』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004.
- _____. “남남갈등의 남남갈등을 넘어서: 뉴라이트와 분단체제론의 비판적 고찰.” 『진보평론』. 제30호, 2006.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

- 송정호. “남남갈등 해소를 위한 국민합의의 민주적 제도.” 『정치정보 연구』. 제12권 1호, 2009.
- 이동기. “독일 분단과 통일과정에서의 ‘탈민족’ 담론과 정치.” 『민족 공동체의 현실과 전망: 분단, 디아스포라, 정체성의 사회사』. 한국사회사학회·서울대 통일평화연구소·한국학중앙연구원 현대한국연구소 공동주최 학술대회, 2009.
- 이우영. “북한의 변화 어떻게 볼 것인가.” 『6.15 남북공동선언 이후 북한교육 어떻게 할 것인가』. 한국교원단체연합회·한국정치학회 주최 발표논문집, 2000.
- 임혁백. “평화통일정책과 남남갈등의 극복.” 경남대학교 극동문제연구소 편. 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004.
- 전상인. “앵그리(angry) 시대의 사회갈등과 사회통합.” 『철학과 현실』. 통권 제76호 봄호, 2008.
- 전상진. “통합과 합의에 대한 교육사회학적 고찰: 합의를 전제하지 않는, 선택의 축소로서의 통합 개념을 중심으로.” 『한국교육』. 제33권 4호, 2006.
- 전태국. “변화하는 한국인의 통일 의식과 권력엘리트의 영향.” 『통일 전후 동독 엘리트의 사회적 지위 변화』. 한독사회학회·통일연구원 공동주최 국제학술대회, 2009.
- _____. “한국통일의 사회통합 문제: 북한사회화의 효과.” 『정책과학 연구』. 제15권 1호, 2005.
- _____. “사회통합을 지향한 한국통일의 개념전략: 변화를 통한 접근.” 『한국사회학』. 제41집 6호, 2007.
- 조한범. “화해협력기의 사회통합 방안.” 『독일통일 20년과 남북통합

- 의 과제』. 북한연구학회 추계 워크숍, 2009.
- 조혜영. “통일과 사회통합의 연계를 위한 통일교육 내용 구성 방안.”
한국윤리교육학회·한국교육과정평가원 공동주최 2006년 추
계 학술대회, 2006.
- 최용섭. “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관: 남남갈등을 중심
으로.” 『한국동북아논총』. 제20권, 2001.
- 하영선·전재성·김수암. “남북관계 분석 및 통일연구에 대한 개념사적
접근: 평화, 민족, 인권 개념분석.” 『통일기반 조성을 위한 남
북한 통합과제: 교류협력의 쟁점과 대외관계』. 서울대학교
통일평화연구소 2009 통일학 기초연구 제1차 학술심포지움,
2009.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

VI. 상생과 공영의 새로운 남북경협 패러다임: 국민적 공감대 형성을 중심으로

윤덕룡(대외경제정책연구원)



1. 서론

이명박 정부의 대북정책은 상생·공영정책으로 일컬어진다. 구체적인 방안으로는 「비핵·개방·3000」 프로그램을 제시하고 있다. 북한이 비핵화에 나서고 개방정책을 시행한다면 북한이 10년 내에 일인당 소득수준 3,000달러에 도달할 수 있도록 지원하겠다는 것이다.

상생·공영정책은 그 표현대로 남북이 함께 살고 함께 번영하자는 것이 그 골자이다. 내용적으로는 첫째, 북한이 흡수통일에 대한 우려를 불식하고 남북한이 모두 상호 안보에 대한 불안을 완전히 제거하는 의미를 담고 있다. 즉, 평화정착이 핵심 목표이다. 둘째는 북한의 경제 회생을 지원하여 경제적 생존 기반을 확보하고 남한으로서도 성장 동력을 확충하여 남북한 모두가 경제적으로 더욱 발전할 수 있는 계기를 만들어 가자는 것이다.¹

이명박 정부의 상생·공영정책은 표면적으로는 국민의 정부와 참여 정부에서 시행한 바 있는 기존 햇볕정책이나 포용정책 등과 다를 바가 없는 정책인 듯하다. 사실상 목표 면에서는 다를 바가 없다. 그러나 추진 과정과 실효성 면에서 분명한 차이를 보이고 있다. 이전의 정책들에서는 일방적인 포용정책을 통해 북한의 변화를 희망하는 측면이 강했다. 즉, 한국의 포용정책과 북한의 변화 사이에 긴밀한 연계 고리가 존재하지 않았다. 그러나 이명박 정부의 대북정책은 기대하는 변화를 단계적으로 구체적인 확인을 요구하고 있다는 점에서 이전의 대북정책들과 근본적인 차이를 보인다.

한국 정부가 새로운 대북정책에서 가장 중요시하고 있는 문제는

¹ 서재진, “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 16.

한반도의 평화정착이다. 상호 간의 생존이 걸려있는 문제이기 때문이다. 남북한의 평화정착에 가장 큰 걸림돌은 북한의 핵 문제이다. 북한 핵은 한국을 비롯한 동북아 지역의 생존 환경을 위협할 수 있다. 북한은 남북한 간 정상회담이 이루어지고 적극적인 경제협력이 이루어졌던 시기에도 끊임없이 핵 개발을 진행하여 급기야 핵 실험까지 단행하였다. 이는 지금까지 한국 정부의 대북 포용정책이 오히려 북한의 핵무장을 지원하였다는 비판을 받게 만들었다. 한반도의 현실적인 안보환경은 이를 계기로 더욱 악화되었다. 이제 한국 정부로서는 북한의 핵 문제를 해결하지 않고는 더 이상 북한을 협력의 파트너로 간주하기 어려운 상황이 초래되었다. 이명박 정부가 대북정책에서 ‘비핵화’를 가장 선두에 두게 된 이유이다.

북한 정부에게 가장 고통스러운 문제는 경제적 파탄이다. 북한은 1990년대 초, 사회주의 경제권의 해체 이후 경제적 붕괴를 겪었다. 그 이후 지금까지 생산 능력을 회복하지 못하여 해마다 빈곤과 기아의 문제를 되풀이하여 맞이하고 있다. 국가의 배급체제 붕괴로 소비 분야에 일부 시장기능을 도입하기는 하였지만 실질적인 시장기능을 억제하는데 온갖 힘을 기울이고 있다. 자본 축적 능력이 부족한 북한으로서는 생산력 증대를 위해 개방이 필수적이지만 정치적 통제력 약화를 두려워하여 여전히 일부 우호 국가들과의 협력만을 허용하고 있다.

한국 정부는 북한이 비핵화를 시행하고 개방을 추진한다면 북한의 소득수준을 일인당 3,000달러까지 증가하도록 돕겠다는 정책을 발표하였다. 이 정책은 이전 정부의 정책들에 비해 훨씬 더 획기적인 대북 지원정책이다. 이전의 포용정책이 북한의 버티기 정책(muddling-through policy)에 도움을 줄 수 있는 인도주의적 ‘지원정책(aid policy)’ 중심이었다면 새로운 정책은 ‘개발정책(development policy)’

으로 중심이 옮겨갔기 때문이다. 또한 개발지원도 극빈을 벗어나는 수준이 아니라 안정적인 생존 기반을 확보할 수 있도록 일인당 소득 수준이 3,000달러가 되도록 하겠다는 정책을 제시하고 있다.

이명박 정부의 이러한 정책에 대하여 북한은 강력하게 반발하고 있다. 이전의 정책과는 달리 북한이 구체적인 실행을 하도록 요구하고 있기 때문이다. 그리고 모든 대북경제협력을 북한의 구체적인 실행에 연계하고 있기 때문이다. 이명박 정부의 대북정책은 기존 대북정책이 북한의 변화를 실질적으로 이끌어내지 못하였다는 반성에서 출발한다. 그래서 이제는 북한의 변화와 한국의 지원을 구체적으로 연계하겠다는 것이다.

이러한 대북정책 변화 기조에 대하여 비판적인 시각도 존재한다. 남한 정부의 새로운 대북정책은 북한의 변화를 유도하기 보다는 지난 10년간 확대해온 남북관계를 송두리째 무너뜨릴 수 있다는 비판이다. 따라서 이명박 정부의 대북정책은 북한의 변화를 유도하겠다는 명분으로 기존의 남북관계를 희생시키게 될 것이라는 우려가 제기되었다. 힘으로 밀어 부쳐서 북한이 동조하지 않으면 관계를 끊는 정책은 누구나 할 수 있는 일이지만 경직된 북한을 상대로 남북 간 접촉면을 확대해 온 것은 하루아침에 이루어질 수 없는 업적이라는 주장이다. 뿐만 아니라 「비핵·개방·3000」 프로그램의 현실성에 대해서도 문제를 제기한다. 첫째, 비핵과 개방을 전제로 3,000달러의 소득수준까지 성장하도록 지원하겠다는 것은 북한이 수용할 수 없는 요구라는 주장이다. 북한으로서는 핵이 현재 국제 사회의 주목을 받을 수 있게 해주는 중요한 수단이며, 따라서 정치적 협상의 가장 중요한 도구가 되어 있는 핵을 포기하라는 주장은 북한이 들어줄 수 없는 요구라는 것이다. 더구나 남한이 주도적으로 북한을 성장경제로 이끌어 주는 것은

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

그 자체가 북한 정부로서는 받을 수 없는 대안이라는 것이다. 즉, ‘비핵’, ‘개방’, ‘3000’ 모두가 북한으로서는 수용할 수 없는 내용들이므로 이명박 정부의 대북정책은 실효성이 없는 정책이라는 것이다. 이러한 비판이 사실이라면 현 정부가 대북정책을 수정하지 않는 한 남북관계는 아무런 진전을 보일 수가 없게 된다.

본 연구에서는 이명박 정부의 대북정책 가운데 경제정책을 중심으로 그 실효성 문제를 짚어보기로 한다. 특히 ‘3000’이라는 숫자로 대표되는 대북경협정책의 내용과 현실성 문제를 분석하고 정책적 효율성 문제와 향후 진행 방향을 전망해 보기로 한다.

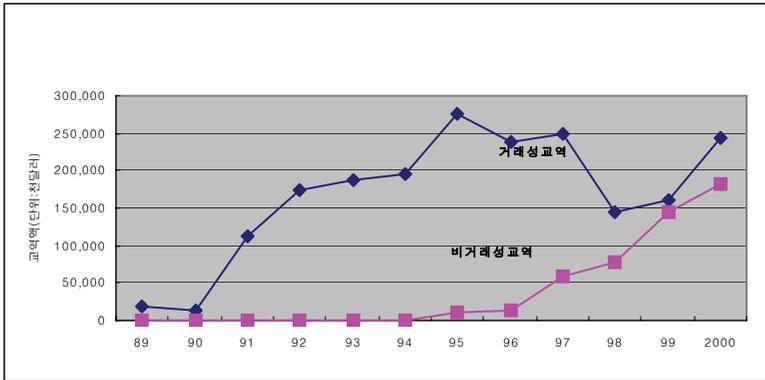
2. 남북경협의 방향성 논쟁

가. 기능주의적 접근과 평가

남북경협은 국민의 정부 때부터 획기적인 수준으로 증가한다. 그리고 참여정부에서도 대북정책의 기본방향은 그대로 유지되었다. 그 결과 남북경협은 지속적인 확대가 이루어졌다. 남북경협의 경제 교류 형태는 교역과 투자로 나타났다. 대북교역은 1998년 이후 급격히 증가하였다. 그중에서도 정부 간 협력이 중심이 된 비경제적 동기에 의한 교역이 이러한 교역 확대의 가장 중요한 원인이 됐다.

그러나 대북투자는 북한 내의 열악한 투자 환경으로 인해 교역에 비해 큰 증가를 보이지 못했다. 투자도 결국 정부가 나서서 그 환경을 개선해 주는 프로젝트를 만들어줘야 증가할 수 있었다. 개성공단은 정부의 지원으로 확대된 투자의 대표적 사례였다.

●그림 VI-1 거래성 교역과 비거래성 교역



국민의 정부와 참여정부는 남북경협을 확대하기 위해 적극적인 노력을 기울였다. 그 결과 남북경협 규모는 획기적으로 증가하였다. 이처럼 10여 년간 남북교역의 확대에 매달린 남한 정부의 이론적 근거는 기능주의로 설명되고 있다. 기능주의(functionalism)란 사회를 상호의존적인 여러 분야로 구성되어 있는 하나의 유기체로 간주하는 개념이다. 남북관계에서 기능주의적 접근이란 분야 간 상호의존성에 근거하여 한 분야에서 변화가 발생하면 이 변화가 다른 분야로 파급되어 연쇄적인 반응을 초래하게 될 것을 기대하고 일단 한 분야의 변화를 촉발하려는 시도를 의미한다. 국민의 정부와 참여정부는 남북경협을 통해 북한의 경제 분야를 변화시킴으로써 북한 내에 정치사회적 변화를 기대했다.

남북경협은 기능주의적 접근의 중요한 수단이었다. 북한 측에서 기대하는 경제적 이해를 충족시켜줌으로써 남한 측에서는 남북 간 접촉면을 확대하고 평화를 정착시키려는 것이 단기적 목표였다. 그리고 시간이 지날수록 북한사회의 경제적 변화가 정치사회적 변화까지 초

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII
- IX
- X
- XI
- XII

래하게 될 것이라는 기대가 기능주의적 접근의 배경이었다. 북한사회의 변화가 확대되면 남북관계에도 근본적인 변화가 도래하여 평화를 정착시킬 수 있을 것이며 더 나아가 남북한 간 평화적인 통일도 가능하게 될 것이라는 기대가 남한 정부로 하여금 적극적인 남북경협 확대를 추진하게 만들었다.

실제로 이러한 기능주의적 접근은 유럽통합의 기반이 된 이론으로 알려져 있다. 유럽은 상호이해관계가 연계된 분야를 통합하여 동일한 정책목표를 지향하도록 만들었다. 그 결과 수백 년 간의 전쟁과 경합 관계를 청산하고 평화와 협력의 관계를 열 수 있게 되었다. 유럽이 전략자원인 석탄과 철강을 공동관리하는 석탄·철강공동체로 시작하여 경제통합과 화폐통합을 만들어온 배경이 처음에는 평화정착이 주목적이었음은 주지의 사실이다. 이제는 이러한 공동경제권이 경제적 목적에 의해 통합이 추동되어지는 상황에까지 이르게 된 것이다.

남북한 간의 경제협력은 적극적인 노력에도 성공적이지 못하였다는 평가를 받고 있다. 그 동안의 남북경협은 긴장완화와 상호 교류 확대에 어느 정도 기여한 것으로 평가되고 있다. 그러나 평화정착에 대한 기여는 보기에 따라 다른 평가를 받고 있으며 북한의 변화 도출에는 성공하지 못했다는 평가를 받고 있다. 남북경협이 확대되는 동안에도 서해안에서 몇 차례의 남북 간 교전이 있었으며 금강산에서는 관광객이 피살되고 개성공단에서는 남한 근로자의 억류 사태가 발생하는 등 긴장관계가 조성되었다. 그러나 이러한 긴장이 확대되거나 무력충돌로 확산되지 않고 안정을 회복하였던 것은 그 동안의 교류가 중요한 기능을 하였다는 평가이다. 그러나 북한이 두 차례의 핵 실험을 단행함으로써 한반도에서 무력의 압도적 우위를 점하기 위한 노력을 시행한 것은 위장된 평화공세라는 평가를 받을 수밖에 없다. 또한

북한 주민들의 식량 부족과 생존 위협 문제를 완화시키기 위해 남한 정부가 실시한 인도주의적 경제지원이 북한의 핵 개발을 도운 셈이 된 것은 남한 주민들의 공분을 유발하기에 충분했다. 뿐만 아니라 북한의 지도부는 여전히 강고한 권력을 행사하고 있으며 주민들의 희생 위에 핵무장을 추구하여 핵 실험까지 단행함으로써 본질적으로는 이전 남한 정부의 대북정책이 한반도 평화정착에 기여하지 못했다는 비판을 받게 했다. 즉, 한국의 기능주의적 접근은 북한의 적극적인 변화를 이끌어내는 것에는 전혀 성공적이지 못했다는 평가를 받고 있다.

한국의 대북 기능주의적 접근이 성공하지 못한 이유는 여러 가지 측면에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 첫째, 기능주의적 접근의 적용 자체가 잘못된 접근이었다는 분석이다. 기능주의가 적용될 수 있기 위해서는 상호 유사하고 대등한 국가들이 동일한 이해관계를 결합함으로써 상대가 이득을 볼 수 있어야 자국도 이해를 볼 수 있다는 기본적인 공감대와 구조가 형성되어 있어야 한다. 그러나 남북한은 서로 동질적인 국가도 아니었고 이해관계를 공유하기보다는 오히려 남한의 자원을 북한 측에 이전하는 일방적인 수혜관계가 형성되었다는 것이다.² 따라서 기능주의적 접근이 가능한 환경이 아니었다는 분석을 할 수 있다.

둘째는 기능주의의 구조를 잘못 만들었다는 것이다. 남북한이 상호 간 이득이 발생할 수 있도록 노력해야 하는 구조가 형성되어야 하나 남한은 노력할수록 경제적인 부담이 가중되는 구조였으며 북한은 노력하지 않아도 이득이 저절로 발생하는 구조가 되었기 때문이다. 따

² 김병연은 정치 사회적 동질성을 기능주의적 접근의 중요한 성공 조건으로 지적하며 유럽 국가들의 기능주의적 통합이 이에 해당한다고 제시함. 김병연, “남북경제 협력에서 기능주의와 실용주의,” 『통일, 평화, 그리고 실용주의』 (서울대학교 통일연구소 학술회의 자료집, 2008) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

라서 남한은 협력이 진전될수록 손실이 증가하였고 북한은 변화를 추구해야 할 아무런 압력이 발생하지 않는 상황이 만들어졌다. 결국 기능주의적 접근의 의도가 반영되지 못하는 형태로 남북경협이 진행 되었다는 것이다.

셋째, 한국 정부의 기능주의적 접근 의도가 북한 정부에 이미 노출 되어 북한이 경제협력의 과실만 누리고 변화가 내부로 전파되는 것을 차단하는 정책을 수행하였기 때문이기도 하다. 국민의 정부 시절 햇볕정책 추진으로 대규모 대북지원이 이루어지자 이에 반발하는 국민 들이 증가했다. 정부는 국민들을 설득하기 위해 당국자들이 공공연히 햇볕정책이라는 용어로 대북정책의 기초를 설명하였다. 북한 스스로 변화도록 햇볕을 쬐는 것이라는 설명이다. 대북정책의 목표가 북한의 변화임을 한국 정부가 만천하에 밝히고도 북한의 변화를 유도할 수 있다고 생각하는 것은 북한 정부가 존재하지 않는다고 가정하는 것과 같다. 북한은 남한과의 경제교류를 확대하면서도 그 효과가 확산되지 않도록 철저한 관리를 수행했다. 금강산과 개성공단 지역에는 철조망을 설치하여 일반 주민들의 출입을 통제하였고 출신성분이 우수하고 사상적으로 잘 교육된 사람들만 남북경협에 투입하였다. 기능주의적 접근의 효과를 원천적으로 봉쇄하려는 정책적 의도 때문이다.

김병연(2008)은 남한 정부가 사회, 경제 분야에서의 협력과 교류를 확대하여 남북 간의 상호 의존성을 증가시켜 불가역적인 평화 상태를 조성할 수 있을 뿐만 아니라 장기적으로 북한사회, 그리고 북한 정치 체제의 변화까지 유발할 수 있을 것으로 전망한 것이 기능주의 효과를 과도하게 신뢰한 것이라고 지적한다. 한국 정부의 당시 대북 접근 은 다음과 같은 가정 하에 추진되었기 때문이다.

첫째, 햇볕정책은 지속적인 교류협력이 남북 상호의 신뢰를 증진시

키고 남한에 대한 북한의 경제적, 문화적 의존성을 증가시켜 궁극적으로 북한의 시장경제화와 민주화, 그리고 남북한통합을 유도할 수 있을 것으로 믿고 있었다.

둘째, 특히 경제 분야에서의 교류, 협력의 증진은 국가 간 상호 의존성을 확대시키고 그것을 파기하는 비용을 증가시킴으로써 적대적 관계보다는 평화관계를 추구하도록 인센티브를 제공하는 데 효과적이라고 주장하였다.

셋째, 비정치적인 분야에서의 축적된 활동은 분야의 상호 의존성 가정에 따라 다른 분야로 파급, 확산되어 정치적 통합까지 가능해질 수 있다고 믿었다.

그러나 남한 정부가 의도했던 이러한 변화가 현실에 나타날 수 있을 만큼 기능주의가 효과적이기 위해서는 경제 분야에서의 변화가 얼마나 다른 분야로 파급될 것인지를 가능성과 그 강도에 달려 있다. 북한 정부의 체계적인 파급효과 차단은 이와 같은 기본적인 가정 자체를 무력화시키고 있었다. 따라서 지금 와서의 평가이기는 하나 한국 정부의 기능주의적 접근이 실효를 거두지 못한 것은 전혀 이상한 결과가 아니라고 할 수 있다.

오히려 남한을 포함한 외부의 경제적 지원이 북한 정부로 하여금 북한체제를 변화시키지 않고도 정권을 유지할 수 있도록 도움이 되었을 수도 있다는 평가도 있다(김병연, 2008). 외부의 지원이 북한의 변화를 강요하기보다는 변화에 대한 압력을 완화시켜줄 수도 있다는 가능성이 이미 기능주의적 접근의 초기부터 지적되어 왔다. 대북지원이 북한 주민을 변화시킴으로써 자본주의 이데올로기의 확산이 북한 체제의 변화를 가져올 수 있을 것이라는 기대도 충분한 근거가 되지 못한다는 지적이다. 사회주의 이념이 자본주의 이데올로기에 잠식되

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

어 주민들이 변화되고 주민의 변화를 통해 체제 전환이 이루어지기에
는 시간이 너무 많이 지체될 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 주민의
변화가 엘리트 집단의 변화를 이끌어 낼 수 있을 것인지에 대해서도
확실치가 않다. 엘리트 지배계층이 변화되지 않고서는 사회의 변화를
기대하기 어렵다. 기존 엘리트 집단의 해체가 없으면 주민들의 변화
는 단지 사회 변화의 필요조건만을 충족시킬 뿐 충분조건이 될 수
없다는 것이다.³

결국 한국의 기능주의적 접근은 사실상 일방적인 대북지원사업이
되고 말았다. 이러한 사실이 이명박 정부가 기존 대북 사업의 틀을
근본적으로 전환할 수밖에 없는 이유다.

나. 티트-포-탯(Tit-for-Tat) 전략과 남북경협

(1) 티트-포-탯 전략으로 본 남북경협

남북경협을 설명하는 또 다른 이론적 준거는 티트-포-탯 전략이다.
남북경협을 통하여 북한에게 필요한 경제적 지원을 제공함으로써 북
한이 협조자가 되도록 유도하고 비협조 시 경협을 중단하고 징계함으
로써 북한을 변화시킬 수 있다는 것이다. 남한 정부의 입장에서 북한
과의 경제 교류는 일차적으로 안전을 확보하기 위한 수단으로 간주되
었다. 남한과 북한 간의 무력충돌 우려를 극소화시키기 위해서는 비
협조적이고 적대적인 남북관계의 패러다임을 협조적인 파트너 관계
로 전환하는 것이 필요하였고 남북경협이 그 매개가 되었다. 따라서

³ 위의 글 참조. 김병연은 구소련이나 동유럽에서도 이미 1960년대부터 사적 이익을
추구하는 것이 당연시되는 사회풍토가 조성되었지만 체제의 붕괴나 전환을 이끌어
내지 못한 사례를 들어 이러한 기대가 현실화되기 어렵다는 점을 지적하고 있음.

헛별정책에 대해서도 개념적 성격은 기능주의에 근거하고 있는 것으로 이해할 수 있지만, 전략적인 성격은 게임이론에서 제시하고 있는 텃-포-텃 전략으로 해석할 수 있다.

텃-포-텃 전략은 일단 무한 반복이 가능한 게임 환경을 가정한다. 그리고 게임 참가자들은 상대에게 보상을 하거나 징계를 할 수 있는 수단을 가지고 있는 것으로 상정된다. 이러한 게임 상황에서는 어느 한 편이 비협조 전략을 선택할 경우 다음 기의 게임에서 다른 편도 비협조적인 전략을 선택하여 피해를 초래한다. 다른 한 편이 다시 협조전략을 선택하면 다음 기에 상대방도 그 협조전략을 선택하여 보상을 한다는 것이다. 이러한 규칙이 일단 서로에게 분명히 인지되고 나면 결국 협조적인 태도를 취하는 것이 유리하다는 것을 깨닫고 장기적으로는 상호 간 협조적인 게임을 하는 상황이 정착될 것이라는 개념이다. 즉, 상대방이 협력하면 함께 협력하는 것으로 보상하고 상대방이 ‘비협조’전략을 선택하면 같이 비협조적인 태도를 보여서 징계한다는 것이다. 아래 표는 이러한 게임 상황에서 발생하는 징계와 보상의 관계를 보여준다.

● 표 VI-1 텃-포-텃(Tit-for-Tat) 게임

		게임 참여자 2	
		협조(C)	비협조(NC)
게임 참여자 1	협조 (C)	(C, C)	(C, NC)
	비협조(NC)	(NC, C)	(NC, NC)

서로가 처음에 협조전략을 택할 경우 둘 다 일회 게임에서 (C, C)를 얻게 된다. 각 참여자는 2회 게임에서도 상대가 1기에 협조전략을

선택했던 것을 기억하고 있기 때문에 (C, C)를 선택하게 된다. 그 결과 계속해서 그 다음 게임에서도 (C, C)를 선택하게 되며 양측 다 이런 상태를 바꾸어야 할 아무런 유인이 없으므로 (C, C)는 유일한 내쉬균형이 된다. 그러나 어느 일방이 비협조전략(NC)을 선택했을 경우 단기적으로 (NC, C)의 결과를 얻게 된다. 그러나 다음 기에는 상대방도 비협조전략을 선택할 것이므로 (NC, NC)의 결과를 얻게 된다. 그러나 이러한 열등한 선택은 둘 다 원하는 바가 아니므로 단기적인 손해를 감수하고라도 둘 중 하나의 참여자가 협조전략을 선택하면 그 다음 기에는 다시 (C, NC)를 거쳐 (C, C)로의 전환이 가능하다. 즉 단기적으로는 수차례 (C, NC) 혹은 (NC, C)의 불균형이 발생할 수 있으나 서로 상대의 전략이 인지되면 장기적으로는 둘 다 서로 협력을 선택하는 (C, C)를 수렴하게 될 것이다. 이처럼 틱-포-택 전략은 장기적으로 지속적인 협력을 이끌어 내기에 적합한 전략으로 알려져 있다. 그러나 이처럼 지속적인 협력이 이루어지기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 상대와 협조하는 것이 바람직하다는 사실을 사전에 인식하여야 한다. 즉, 협조하면 반드시 보상이 있다는 것을 믿어야 한다. 상대의 보상 능력과 보상 의지를 믿지 않고서는 장기적인 협조가 이루어지지 않기 때문이다. 그리고 상호 간에 이러한 관계가 존재해야 한다.

둘째, 상대가 배반하면 반드시 처벌해야 한다. 상대가 배반해도 처벌하지 않으면 상대는 계속해서 배반하려고 할 것이기 때문에 자신만 피해를 입게 된다. 상대도 배반 시에 처벌을 받는다는 사실을 분명히 알아야만 협조할 유인이 생기기 때문이다.

셋째, 상대가 배반하더라도 상대가 다시 협조를 하면 화해를 즉시 받아들여야 한다. 즉, 보복은 1회에 그쳐야 한다. 물론 상대가 또 계속

해서 배반하면 계속해서 처벌해야 하지만 일단 화해로 돌아서면 그 화해를 받아들여서 화해를 해야 한다는 것이다. 그래야 반복되는 게임에서 협조전략을 통해 안정된 내쉬균형에 도달할 수 있다.

게임이론에서 ‘딧-포-땃’ 전략은 비협조적 관계를 협조적 관계로 전환하기 위한 전형적인 전략이다. 이 전략에 입각해서 보면 남북 간 경제협력은 경제적 이해관계를 보상으로 활용하여 상호 협력하는 기초를 정착시키려는 목적을 가지고 추진된 것으로 이해할 수 있다.

딧-포-땃 전략이 성공하기 위해 가장 중요한 전제는 보상과 징계의 크기가 상대방을 협조로 이끌 수 있도록 충분히 커야 한다는 것이다. 보상이 충분히 매력적이어서 협조를 유도할 수 있는 인센티브가 될 수 있기 때문이다. 그리고 비협조 시의 징계도 충분히 위협적이어야 비협조적인 자세를 포기하도록 강요할 수 있다. 즉, $(C, C) > (NC, C)$ 가 항상 성립하여야 할 뿐 아니라 그 차이가 커야 한다. 특히 $(C, C) > (NC, NC)$ 의 차이는 치명적이라고 할 만큼 커야 지속적인 협조 전략이 가능할 수 있다. 지금까지 북한이 남한에게 줄 수 있는 보상은 안정적 평화였으며 비협조 시 보복 방법은 남한의 평화를 위협하는 행위로 나타났다. 반면 남한이 북한에 제공할 수 있는 보상은 경제적 이득이며 징계 수단은 경제지원을 중단하는 것이었다.

남한은 북한과의 협조게임을 이끌어 내기 위해 경제적인 이득을 그 수단으로 선택하였다. 경제협력을 통해 북한이 협조하면 할수록 더 많은 이득이 발생하고 북한이 협조하지 않으면 경제적 이득을 포기하도록 만든다는 것이다. 경제협력은 그러한 측면에서 보상과 징계의 양면을 동시에 가지고 있다. 따라서 다양한 경제협력 프로젝트를 개발하여 남북 간의 경제관계가 확대되도록 하는 것이 협조전략을

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

이끌어 내기 위한 선행조건이 된다. 경제협력이 확대될수록 북한은 경제 성장에 도움을 받게 되어 보상이 커질 것이다. 그러나 한편으로는 북한 경제가 남한에 의존적인 경제 구조를 가지면 가질수록 경제 협력의 포기로 인해 북한이 치루게 될 비용도 증가하게 되어 지속적인 협조게임을 유도할 수 있다는 것이다. 지금까지 남한 정부가 적극적으로 남북경협 확대정책을 지속해온 것이 이러한 이유에 근거했던 것이라면 그것은 올바른 선택이었다고 할 수 있다.

(2) 틈-포-텃 전략으로 평가한 남북경협

남북경협은 지금까지 지속적인 성장을 보여 왔다. 남한 정부의 적극적인 협력추진에 대하여 북한도 비교적 협조적인 태도를 보였다. 물론 그 과정에서 서해안에서의 무력충돌과 같은 우발적인 사고도 있었지만 전반적으로 긴장관계가 완화되었다는 평가가 일반적이다. 그러나 북한의 핵 실험을 어떻게 받아들일 것인가의 문제가 발생했다. 북한의 핵 실험은 우발적인 사건이 아니라 장기적으로 계획된 도발 행위에 해당하기 때문이다. 특히 한국의 인도적 지원과 경제협력, 그리고 국제 사회의 인도적 지원을 받으면서도 막대한 자금이 소요되는 핵 실험을 수행한 것은 비협조적 행위를 선택한 것으로 간주할 수밖에 없다. 그리고 북한이 실질적인 핵보유국의 지위를 획득하게 되면 우리나라의 안보에는 강력한 새로운 위협으로 작용할 것이 틀림없기 때문에 북한의 핵 실험은 강력한 비협조적 선택으로 보아야 한다.

틈-포-텃 입장에서는 북한의 핵 실험에 대하여 강력한 징계를 해야 한다. 그동안 한국이 제공한 모든 경제지원을 중단하고 경제협력 프로젝트를 모두 중단하는 것이 동 틈-포-텃 전략의 기초에 부합하

는 일이다. 북한이 1차 핵 실험을 감행한 것은 2006년 10월 9일이었
 다. 1차 핵 실험 이후 전 세계적으로 북한을 비난하는 여론이 비등했
 지만 실질적으로는 한국의 남북경협이 지속되었고 강력한 징계는 없
 었다. 유엔에서 제재결의 1718호를 채택하긴 했지만 한국은 국제 사
 회의 제재 움직임에 보조를 맞추는 수동적인 제재를 선택했다. 북한
 에 대한 자극을 최소화한다는 명분과 중국이 제재에 적극적으로 동참
 하지 않으면 실질적인 효과가 없다는 것이 이러한 정책을 선택하게
 된 배경이었다. 북한은 이후 2007년 2.13 합의를 통해 국제 사회의
 비핵화 요구에 응하는 듯한 태도를 보였으나 2009년 5월 25일 다시
 제2차 핵 실험을 강행하였다. 한국은 2차 핵 실험에 대응하여 개성공
 단을 제외하고 모든 남북관계를 전면 차단하는 정책을 선택하였다.
 틱-포-택 전략의 입장에서 보면 1차 핵 실험 이후 한국 정부의 태도
 는 전략적 의도를 반영하지 못한 대응이었던 반면 2차 핵 실험에 대한
 한국 측 반응은 적절한 전략적 선택이었던 것으로 판단할 수 있다.

틱-포-택 전략에 대한 평가에 추가되어야 할 부분은 이러한 전략
 적 선택의 효과에 관한 것이다. 1차 핵 실험에 대해서는 정책 대응
 자체가 틱-포-택 전략을 적용하지 않은 것이므로 논외로 치더라도
 2차 핵 실험에 대한 대응에서는 그 효과를 평가할 필요가 있다. 2차
 핵 실험 이후 한국 정부는 개성공단 이외의 남북경협을 전면 중단시
 켜으나 실질적인 효과는 크지 않았던 것으로 평가된다. 그 이유는 이
 미 이명박 정부 이전부터 인도적 지원에서 가장 큰 비중을 차지한
 대북 쌀 및 비료지원이 중단되어 있었으며 금강산 관광사업도 중단되
 어 있어서 추가적인 충격을 줄 수 있는 수단이 많지 않았기 때문이다.
 더구나 중국이 여전히 북한에게는 최후의 안식처(lender of last
 resort)로서의 역할을 수행하고 있어서 대체 지원이 가능하다는 점이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

추가적인 충격완화 장치가 되고 있기 때문이다. 결국 한국 정부의 남북경협은 그 동안의 이론적 설명과는 달리 실제 전략적으로 아무런 기여도 하지 못하고 있는 것으로 드러난 셈이다.

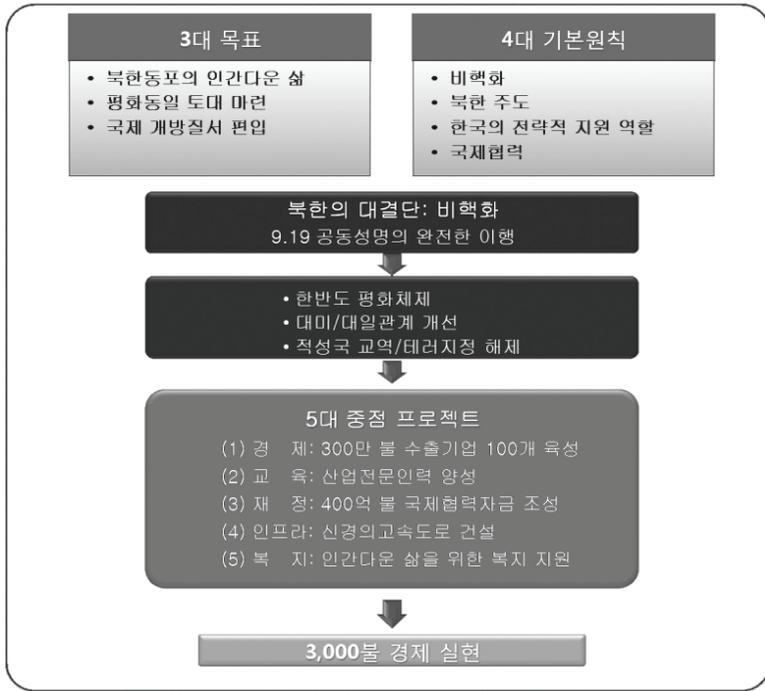
3. 이명박 정부의 남북경협정책: 「비핵·개방·3000」

가. 주요 내용

이명박 정부의 남북경협 정책은 「비핵·개방·3000」 프로그램으로 대표되고 있다. 이 프로그램은 이전 정부의 햇볕정책이나 포용정책이 북한의 변화를 도출하지 못하였고 전략적으로도 북한의 비협조적 정책 선택에 대해 실효적인 징계를 할 수 없었다는 반성에서 출발하는 것으로 이해할 수 있다.

「비핵·개방·3000」 프로그램의 기본적인 맥락은 상기 그림에서 보이는 바와 같이 북한이 비핵화를 결단하여 실천에 나서고 국제 사회에 평화적 일원으로 참여하게 되면 10년 내에 북한의 일인당 소득을 3,000달러까지 도달할 수 있도록 한국 정부가 개발지원에 나서겠다는 것이 그 요체이다. 그리고 북한의 경제개발 지원에 대한 구체적인 프로그램을 제시하고 있다.

그림 VI-2 「비핵·개방·3000」 프로그램의 개념도



출처: 윤덕민, “비핵·개방·3000구상: 과제와 전망,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2008.4).

이명박 정부의 대북경협정책은 구체적인 협력 순서와 프로그램의 전개 과정을 다음과 같이 제시하고 있다: <① 북한 핵 포기 → ② 정부의 「비핵·개방·3000」 구상 가동 → ③ 북한 경제, 수출 주도형 전환 지원 → ④ 400억 달러의 국제 협력 자금 투입 → ⑤ 10년 후 북한 국민소득 3,000 달러 경제로 도약>

뿐만 아니라 「비핵·개방·3000」 구상의 구체적 실현을 위하여 5개 분야의 포괄적 대북 패키지 지원을 본격화하는 방안을 제시하고 있다. 5개 분야는 경제, 교육, 재정, 인프라, 복지 등을 포괄하고 있으며

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

구체적이고 상세한 내용을 담고 있어서 북한 지역 개발지원에 관한 상당한 준비와 실천 의지를 보이고 있다. 구체적인 내용은 다음 표에서 제시하는 바와 같다.

표 VI-2 이명박 정부의 실용주의 대북정책의 5대 중점 프로젝트

분야	중점 정책
경제	<ul style="list-style-type: none"> • 연 300만 달러 이상 수출 가능한 100개 기업 육성 • 북한 지역 내 5대 자유무역지대 설치 • 경제, 법률, 금융 분야의 전문 컨설팅 인력 파견 및 지원 • KOTRA 등 한국의 해외 네트워크 활용
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 30만 북한 경제, 금융, 기술 인력 양성 • 북한 도시 10곳에 기술교육센터 설립 • 북한판 KDI 및 KAIST 설립 지원 • 북한 대학의 경제, 금융, 통상 과정 지원
재정	<ul style="list-style-type: none"> • World Bank 및 ADB 국제 차관 • 남북교류협력기금 • 해외직접투자 유치 협력 • 이상의 방법으로 400억 달러 상당의 국제협력자금 유치 지원
인프라	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지난 해소를 위한 협력 • 기간 통신망 연결 및 항만, 철도, 도로 정비 • 400km 신경의(서울-신의주) 고속도로 건설 • 대운하와 연계
생활향상	<ul style="list-style-type: none"> • 식량난 해소를 통한 절대 빈곤 해소 • 의료진 파견, 병원 설비 개선 등 의료지원 • 주택 및 상하수도 개선사업 협력 • 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

출처: 윤덕민, “비핵·개방·3000구상: 과제와 전망,”

북한 경제는 아직 사회주의적 계획 경제 틀을 유지하고 있으며 단지 소비분야에 대해서만 시장을 일부 활용하고 있다. 그러나 배급 체계가 작동하지 못하는 상황이어서 시장이 실질적인 주민들의 생활을

주도하고 있다. 그 결과 공식적인 경제 질서와 실제와의 괴리가 발생하여 내부 체제 간에도 상호불일치에 의한 혼란이 야기되고 있다. 북한이 독자적인 생존을 추구하고는 있지만 북한의 경제력이나 경제 환경은 자급자족적인 경제를 운영할 수 있는 여건이 되지 못한다. 결국 북한이 개혁과 개방을 통하여 새로운 경제적 틀을 받아들이고 국제 분업 체제에 참여하지 않고는 경제 회복의 방안을 찾기가 어렵다.

북한이 추구해야할 목표는 체제전환과 경제개발의 두 가지 목표이며 이를 최대한 단기간에 달성하는 압축성장 모형을 활용하는 수밖에 없다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 충족되어야할 몇 가지 조건들이 있다. 주요 조건들에 대하여 한국이 제시하는 방안은 다음과 같다.

첫째, 적절한 성장전략의 수립과 이를 뒷받침할 수 있는 자본의 확보이다. 한국 정부가 북한의 경제개발을 위해 제시하고 있는 성장전략은 수출주도형 전략이다. 그리고 이에 필요한 기술과 자본은 한국 정부에서 제공한다는 것이다. 구체적으로 북한 지역 내 5대 자유무역지대를 건설하고 300만 달러 이상 수출이 가능한 100개의 중견 기업을 육성해주겠다는 것이다. 또한 이러한 개발전략을 수립하고 실현하는데 필요한 전문 인력을 지원하고 해외 시장의 개척도 KOTRA를 통해 지원하겠다는 것이다.

둘째, 필요한 인적자원의 확보이다. 시장경제의 도입과 이를 운용하기 위해서는 북한에 새로운 전문 인력의 공급이 필요하다. 또한 생산을 위해서도 새로운 기술을 도입하고 적용하기 위한 교육이 필요하다. 한국은 이러한 인적 수요를 충족시킬 수 있도록 교육 과정의 도입과 연구소 설립 등을 지원하여 30만의 각 분야 전문 인력을 양성하도록 지원하겠다고 제시했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

셋째, 경제개발을 위한 자본의 공급이다. 경제개발에 가장 직접적으로 필요한 재정 공급을 위해 한국은 남북협력기금으로 직접 공급하는 것에 더하여 국제금융기구의 개발 차관의 공여, 그리고 직접투자 유치 등을 활용하여 400억 달러의 자금을 공급하겠다는 방안을 제시하였다.

넷째, 북한의 투자에 가장 중요한 장애요인이 되고 있는 인프라 확충을 지원하겠다는 것이다. 먼저 에너지를 해소할 수 있도록 전력 생산을 지원하고 통신망 연결 및 확충, 도로·철도·항만 정비와 확충, 그리고 서울과 신의주 간 400km 에 달하는 고속도로를 건설하여 북한의 인프라를 개선하도록 지원방침을 밝혔다.

다섯째, 주민들의 생활을 향상시켜서 인도주의적 문제를 먼저 해소하고 개발의 혜택이 조속히 생활에 반영되도록 지원하겠다는 것이다. 가장 우선적으로 식량지원을 통해 기아문제를 해결하고 의료진과 병원 설비를 개선하는 의료지원을 시행한다. 그리고 주택 상하수도 설비 개선으로 주민들의 위생환경 및 생활환경을 개선하고 홍수와 가뭄의 피해를 줄이기 위한 산림녹화에 착수하여 1억 그루의 나무를 심도록 지원한다는 내용이다.

그리고 남북한 간 경제공동체 실현을 위한 프로젝트로 한강 하구에 나들섬을 건설하여 남북한 주민이 공동으로 활용하자는 제안을 하고 있다. 이 나들섬은 여의도의 10배에 해당하는 약 900만 평 규모로 설치하는 계획으로 제시되었다.

이명박 정부의 남북경협은 경제적 실용주의에 기초하되 다음과 같은 4가지 원칙에 기초하고 있다. 남북경협의 4원칙은 ‘비핵화의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의’ 등이다. 비핵화의 진전은 북한에서 충족시켜야할 조건이며 남한이 남북경협에 나서는 이유가

다. 나머지 세 가지 조건은 남한이 대북경협에 대한 내부적인 판단의 기준을 제시한 것으로 이해할 수 있다. 경제적으로 타당성을 가져야 한다는 원칙은 이념적이거나 비합리적인 사업을 원천적으로 배제할 것임을 시사한다. 또한 남한의 재정 능력과 남한 주민들의 동의를 남북경협의 조건으로 할 것임을 천명하는 것으로 이해할 수 있다.⁴

이명박 정부의 「비핵·개방·3000」 프로그램 관련 제안들은 다음과 같은 조건이 충족되어야 실행되는 것으로 알려져 있다:⁵

첫째, 9.19 공동성명의 완전한 이행으로 북핵 문제가 해결되어야 함.

둘째, 「비핵·개방·3000」 구상의 실질적 이행 주체는 북한이므로 북한의 적극적인 개혁 및 개방이 전제되어야 함.

셋째, 미국, 일본, 중국, 러시아, EU 등 국제 사회의 협력이 필요함.

넷째, 대북지원은 일방적 지원보다는 투자 개념의 대북지원이 중심이 되어야 함.

이러한 조건들이 충족되는 경우에도 대북경제개발 프로그램은 단계적으로 시행되는 것을 원칙으로 한다. 기본적으로 3단계로 구상되어 있는 「비핵·개방·3000」 프로그램은 각 단계가 비핵화의 진전과 구체적인 연계를 가지고 진행된다. 그 구체적인 내용은 아래 <표 IV-3>과 같다.

4. 박종철은 이전 정부들에서 경제협력의 기준으로 제시한 북한경제 회복지원, 남북한 균형발전, 통일비용 감소, 동북아 경협과의 연계 등이 규범적이고 이념적인 경향을 띠고 있는데 비해 이명박 정부의 원칙은 실용적 성향을 띠는 것으로 설명하고 있음. 박종철, “대북포용정책과 상생공영정책의 비교,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008) 참조.

5. 윤덕민, “비핵·개방·3000구상: 과제와 전망,” (2008.4), p. 7.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

표 VI-3 「비핵·개방·3000」 구상의 추진단계

<p>1단계: 「비핵·개방·3000」 구상 추진의 환경정비 및 대북 제안</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 대북정책방향정립 「비핵·개방·3000」 구체안 마련 ▶ 국제사회의 지지 확보 ▶ 인도적 식량지원 ▶ 북한에 대한 「비핵·개방·3000」 구상 설명 및 협상 제안
<p>2단계: 「비핵·개방·3000」 구상 가동(핵 폐기 단계의 실질적 논의)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 총리급 대화 재개 ▶ 「비핵·개방·3000」 구상 실현을 위한 남북 부총리급 협의체 구성 ▶ 교육·복지 포괄 패키지 지원 프로그램 가동
<p>3단계: KECCA 협정 체결과 본격적 사업 추진(핵 폐기 완료)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 한반도 경제공동체협정(KECCA) 체결 ▶ 경제·교육·재정·인프라·생활 향상 등 5대 분야 포괄 패키지 지원 실시

나. 주요 특징

상기 설명한 내용들을 근거로 볼 때, 이명박 정부의 대북경협정책은 다음과 같은 특징을 가진다.

첫째, 목표 우선적 원칙주의의 지향성을 보이고 있다. 남한 정부의 대북정책에서 가장 우선시되어 온 것은 평화정착이다. 이명박 정부는 이러한 목표를 전면에 제시하고 이 목표에 북한이 기여하는 경우에만 경제협력을 시행하겠다는 원칙적이고 목표지향적인 태도를 보이고 있다.

둘째, 정경연계의 태도이다. 이전 정부에서 정경분리 정책을 시행함으로 경제적 이득과 정치적 책임 사이에 괴리가 발생하였다는 인식에서 북한의 비핵화와 개방이라는 목표를 조건으로 경제협력을 제시하고 있다.

셋째, 실용주의적 접근이다. 이명박 정부에서는 남북관계에서 평화 정착 실현을 위한 목표로 비핵화를 제시하고 있다. 그리고 이러한 목표를 충족시킬 경우 북한 정부가 목표로 하고 있는 경제개발을 지원하겠다는 탈이념적이고 실용적인 접근을 보이고 있다.

넷째, 북한의 변화를 우선적으로 요구하여 엄격한 상호주의(reciprocity)를 적용하고 있다. 지금까지 한국 정부는 상호주의를 적용하지 않고 북한의 재량에 맡겨두는 정책을 시행한 것으로 비판을 받아왔다. 이전의 한국 정부에서 대북 경제지원에 대응한 북한의 변화나 행동을 구체적으로 연계하지 않았던 것과는 달리 오히려 북한의 변화와 행동을 전제로 하고 있다.⁶

다섯째, 포괄적 대북 경제개발 프로그램을 제시하고 있다. 이전까지 남북경협은 ‘생계지원 그램’이었던 탓으로 북한 정부는 남북경협보다는 미국을 통한 ‘경제회생 프로그램’을 더 기대하는 태도를 취해왔다. 그러나 이명박 정부에서는 북한이 비핵화를 시행할 경우 북한의 경제개발을 지원하여 북한의 실질적 생존 기반을 제공하겠다는 적극적인 ‘경제회생 프로그램’을 제안함으로써 북한 정부의 결단을 촉구하고 있다.

여섯째, 국제화의 특성을 보이고 있다. 남북문제는 이미 분단 시기부터 최근의 6자회담에 이르기까지 한반도만의 문제가 아니다. 주변

6. 상호주의의 엄격성은 동시성과 등가성을 기준으로 판단하는 경우가 일반적이나 동일한 영역의 행위가 아닌 경우 등가성을 판단하기는 어려우므로 상호 간 양해가 되면 등가성의 조건은 충족되는 것으로 함. 동시성의 문제는 시차가 없도록 동시에 상호 간 조건을 충족시키자는 것으로 “행동 대 행동”이라는 표현이 동시성을 상징하는 것으로 이해되고 있음. 이명박 정부의 남북경협 프로그램과 관련한 상호주의의 문제는 박종철(2008), 김병연(2008) 등에서 공히 특징으로 제시하고 있음. 김병연, “남북경제협력에서 기능주의와 실용주의,” 박종철, “대북포용정책과 상생공영정책의 비교,” 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

4강과 국제 사회가 함께 연루되어 있어서 그 해법도 국제 사회와의 공조를 통해서 찾아야 한다. 이러한 현실을 반영하여 국제 사회와의 협력을 통한 공개적 해법으로 모색하고 있는 특징을 보인다.

『비핵·개방·3000』으로 표현되는 상생·공영을 위한 대북 경협정책은 목표와 수단 면에서는 이전 정부들과 유사한 측면이 있다. 그러나 평화정착을 위해 경제적 수단을 활용한다는 점에서 유사하기는 하나 정책의 시행과 추진하는 절차 면에서는 판이한 특징을 보이고 있다. 이명박 정부의 남북경협 정책은 북한의 비핵화라는 남한 정부의 목표를 분명하게 제시하고 있다. 북한이 그 목표를 충족시키는 데 동의하면 북한의 희생을 위한 적극적인 경제개발까지 지원한다는 포괄적이고 적극적인 경협 내용도 담고 있다. 이러한 남북경협 정책은 북한으로 하여금 결단을 요구하고 있다. 과거와는 달리 소극적인 협력으로 위장하고 내부적으로는 적극적인 비협조정책을 추진할 수 있는 여지를 배제하고 있기 때문이다.

다. 북한에 대한 영향

북한으로서는 이명박 정부의 경협정책에 의해 다음과 같은 압박을 받게 되었다.

첫째, 남한을 적극적인 대화 상대로 인정할 것인가의 결정이 필요하게 되었다. 지금까지 남한 정부는 북한의 생존을 돕는 지원 프로그램 이상은 제공하지 않았다. 따라서 북한은 북한의 생존 문제가 달려 있는 경제개발 문제에 대해서는 미국을 상대로 협상을 시도해왔다. 북한이 통미봉남에 나섰던 이유는 미국이 최종 결정권을 가지고 있는 것으로 믿었던 탓도 있지만 한국 정부와 미국 간 정책적 입장의 차이

로 한국 정부도 북한에 결정적인 경제회생 가능성을 제시하지 못했던 탓도 있다. 그러나 이명박 정부는 적극적 국제공조를 바탕으로 직접 북한의 경제개발 지원을 담당하겠다는 프로그램을 제시하고 나섰다. 북한으로서는 남한을 상대로 북한 정부의 미래를 논의해도 될 것인지를 고민해야 하는 입장이 되었다.

둘째, 핵을 포기해야 할 것인가에 대한 전략적 고민을 해야 하는 상황에 처하게 되었다. 지금까지 한국 정부는 북한의 핵 개발에 대하여 선언적이고 규범적인 반대 입장을 보이는 데 그쳤다. 실제로 1차 핵 실험 이후에도 남북경협이 지속된 것은 이전 한국 정부의 입장을 간접적으로 보여주고 있다. 그러나 이명박 정부는 북한의 핵 문제를 한반도 평화정착의 가장 핵심적인 사안으로 목표를 설정하였다. 북한이 핵 포기를 하는 경우에만 남북경협에 나서겠다는 분명한 입장을 제시하고 있다. 그렇지 않은 경우에는 국제 사회와 연대하여 북한 제재에 동참함으로써 북한의 결단을 촉구하고 있을 뿐 아니라 압박에 나서고 있는 것이다.

셋째, 개방 및 개혁에 대해서도 북한이 결단해야하는 상황을 만들고 있다. 기존 사회주의 블록이 해체된 후 대부분의 나라가 시장경제를 받아들이고 체제를 전환했음에도 북한은 아직까지 사회주의 체제를 고집하고 있다. 이는 내부의 지배 세력이 정치적 변동을 두려워하기 때문이다. 북한은 1990년대부터 지금까지 20여 년 동안 개방과 개혁에 대한 선택을 미루어 왔으나 이명박 정부의 대북경협 정책은 선택을 요구하고 있다. 내부의 정책에 대한 변화를 선택하도록 구체적으로 요구하고 있다고 해도 과언이 아니다. 북한으로서는 만약 이명박 정부가 국제 사회와 연대하여 이러한 압박을 지속할 경우 엄청난 부담을 가질 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

넷째, 남한 정부와 함께 국제 사회를 상대해야 하는 상황에 처하게 되었다. 이전의 남한 정부는 민족적인 특수성을 인정하여 국제 사회의 여론과 경우에 따라 다른 입장을 보였기 때문에 북한으로서는 전략적인 활용의 여지가 존재했다. 그러나 이명박 정부는 남북한 간의 민족적 특수성보다는 국제 사회의 보편적인 기준을 남북관계에 적용하여 북한의 변화를 요구하고 있다. 따라서 북한으로서는 운신의 폭이 협소해 졌으며 선택할 수 있는 대안에도 제한을 받게 되었다.

이러한 이유로 북한은 이명박 정부의 출범 이후 『비핵·개방·3000』 프로그램에 대하여 적극적인 비난과 반감을 표현해 왔다. 그러나 내부적으로는 이러한 상황 변화에 당황스러워 하며 정책 선택을 고심할 수밖에 없을 것으로 추정된다.

라. 비판적 평가

『비핵·개방·3000』 프로그램은 지난 정부 때의 대북정책에 대한 비판적 평가로부터 출발했다. 그리고 국내 및 국제적 여건을 고려하고 북한이 마주하고 있는 가장 중요한 문제와 한국이 중요시하는 문제들을 모두 고려한 결과로 만들어진 프로그램이다. 그럼에도 남북관계는 이명박 정부 출범 이후 계속하여 진전을 보이지 못하고 있다. 오히려 의도적으로 지금까지 만들어온 남북관계를 허물고 있다는 비판까지 감수해야 하는 상황에 놓여 있다. 『비핵·개방·3000』 프로그램을 향한 비판적 평가의 내용은 다음과 같다.

첫째, 비핵화를 전제로 하는 프로그램이므로 북한이 핵 포기를 선언하지 않는 이상 아무런 진전을 볼 수 없다는 문제이다. 지금까지 핵을 개발했다가 후에 포기한 국가가 하나도 없었다는 점을 고려하면

이명박 정부의 대북정책은 없는 것과 같다는 비판이다. 북한은 수십 년 간 핵을 개발하여 왔으며 이제 핵 실험을 한 국가가 되었고 국제 사회에 핵보유국 대우를 요구하고 있다. 이러한 상황에서 북한이 핵을 포기하는 것을 기대하기는 어렵다는 것이다. 북한의 핵 개발은 외부로부터의 안보 위협에 대응하고 국제 사회와의 협상을 위한 수단으로 활용하는 등 다목적으로 개발되었다는 것이 지금까지 전문가들의 분석이었다. 이는 북한이 비핵화를 선언할 수 있기 위해서는 경제개발에 대한 지원만이 아니라 북한의 안보불안에 대한 항구적인 보장이 있어야 하는 것을 시사한다. 이는 오랜 기간의 국제협의를 필요로 하는 사안이 될 가능성이 많다.

설령 북한이 비핵화를 선언한다고 하더라도 이를 검증하기가 용이치 않다는 문제가 존재한다. 북한이 비핵화를 실제로 수용하는 경우에도 이를 실행에 옮기는 데에는 많은 시간이 소요되기 때문에 이명박 정부의 임기 동안에는 비핵화 과정의 지극히 일부만을 확인할 수 있을 것이라는 기술적인 문제가 존재한다. 이러한 사실들은 결국 이명박 정부 기간에 남북경협을 진전시킬 수 있는 조건이 충족되기는 어렵다는 것을 시사하고 있다. 이명박 정부가 결국 원하는 것은 실질적으로 북한과의 관계를 진전시키는 것이 아니라는 주장이 이러한 관점에 기인하고 있다.

둘째, 비핵화만이 아니라 개혁과 개방을 요구하고 있어서 북한이 단기적으로 수용하기가 불가능한 조건을 제시하고 있다는 것이다. 북한의 개방과 개혁은 비핵화와 달리 내부 통치의 안정성 문제가 장애이다. 김일성 일가의 신격화를 통해 구축해온 통치체제와 북한의 철저한 통제 시스템이 북한 정권을 유지해온 근간이다. 그러나 개방을 할 경우 외부로부터 밀려들어올 여러 가지 정치경제적 영향이 사회를

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

변화시키고 기존 통치체제를 위협할 가능성이 많다. 이러한 우려가 북한이 지금까지 개방을 제한하고 있는 이유이다.

북한이 개혁에 나서지 않고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 모든 자원의 관리와 배분 및 분배 권한을 정부가 장악하고 있는 사회주의적 시스템을 시장에 넘겨줄 경우 북한 정부의 권위주의적 정치체제가 유지되기 어렵다는 것이다. 따라서 북한 정부의 엘리트 그룹은 경제적 어려움을 겪더라도 현 체제를 유지하는 것을 선호할 가능성이 높다. 실제로 북한이 지금까지 이러한 변화를 선택하지 않은 것은 북한 정부의 정책적 선호가 체제 유지에 있음을 시사하고 있기도 하다.

남한 정부가 북한의 개방과 개혁을 경제적 지원의 전제로 제시하는 것은 북한 정부로 하여금 비핵화 못지않게 받아들이기 어려운 선택을 강요하는 것과 같을 수 있다. 이미 이 문제에 대하여 북한 정부는 거부하는 정책적 입장을 보여 왔으므로 이제 다시 내부의 붕괴를 가져올 수 있는 선택을 이명박 정부가 요구하는 것은 북한 정부와의 경제 협력을 진전시킬 의사가 없는 것과 같다는 비판이다.

셋째, 북한의 경제개발을 남한이 모두 주도하는 것으로 되어 있어서 북한으로서는 받아들일 수 없는 선택사항이라는 것이다. 『비핵·개방·3000』 프로그램은 북한의 경제개발에 필요한 실질적인 모든 내용을 담고 있다. 북한이 수용하기만 하면 경제성장이 당장 가시화될 수 있을 정도로 구체적인 지원 방안과 종합적인 개발지원이 가능한 내용으로 구성되어 있다. 이러한 장점에도 이 프로그램의 문제점은 남한이 모든 개발지원을 주도하도록 구성되어 있다는 비판이다. 지금까지 남한 정부와 경쟁을 벌이고 적대적 입장을 견지해온 북한이 남한이 주도하는 북한 경제개발 프로그램을 수용하는 것은 남한의 경제적인

점령을 수용하는 것과 같다는 것이다. 북한 정부가 이 프로그램을 수용할 경우 내부적으로도 정치적 권위를 유지하는 것이 어려워질 가능성이 높다. 국제적으로도 정치적 자존심을 포기해야할 수도 있다. 지금까지 북한 정부가 대외관계에서 취해온 태도를 고려하면 아무리 남한의 개발 경험과 지원이 유용하고 필요하다 할지라도 남한 주도의 경제개발을 수용하는 것은 상상하기 어렵다는 것이다.

넷째, 비핵화의 국제적 해결 절차는 남한이 영향을 미칠 수 있는 범위가 크지 않으므로 남북한 문제를 다른 나라에 일임하는 결과를 초래할 수 있다는 주장이다. 비핵화를 남북경협이 가장 중요한 전제로 제시함으로써 남북문제의 주도권을 남한이 상실할 수 있다는 비판이다. 북한의 비핵화는 지금까지 6자회담을 통해 그 해법을 모색해왔으며 논의를 주도해온 것은 미국을 비롯한 강대국이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 북한이 비핵화 조치에 동의한다 하더라도 그 과정을 검증하고 관리하는 것은 IAEA를 비롯한 국제 사회에서 주도하게 될 것이다. 더 나아가 북한 내부의 어떤 지역에 북한이 또 비밀리에 핵 개발 설비를 갖추고 있는지를 조사해야할 가능성도 크다. 이 경우 북한과의 분쟁 우려가 있을 뿐 아니라 기술적으로 이러한 검증을 시행하는 주체는 역시 국제 사회가 될 것으로 예상된다. 한국의 전문가가 이러한 과정에 참여할 수 있을지도 보장할 수 없거니와 남한 전문가의 검증 및 사찰 참여를 북한이 수용하지 않을 우려가 있다. 따라서 북한의 비핵화 이행 과정에 대한 판단은 남한 정부의 몫이 아니라 국제 사회의 역할이 될 것이다. 남북경협과 대북지원이 비핵화를 전제로 이루어진다는 것은 결국 남한의 대북경협 추진 및 진전 여부를 국제 사회가 결정한다는 것과 같다는 비판이다.

다섯째, 북한의 개발 프로그램에 대한 남남갈등의 우려이다. 이명

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

박 정부는 이전 정부보다 더 적극적으로 북한의 경제개발 지원 프로그램을 제시하고 있다. 북한이 이 프로그램을 비난하고 수용을 거부하고 있어서 실행 가능성이 일단은 낮아 보인다. 그 결과 「비핵·개방·3000」 프로그램이 남한 내에서 갈등을 유발하지는 않고 있다. 그러나 북한이 비핵화에 나서고 이 프로그램을 받아들이는 경우 대북 경제개발 지원은 심각한 남남갈등을 일으킬 우려가 있다는 주장이 제기되고 있다. 국민의 정부나 참여정부에서는 북한에 대한 인도적 지원만으로도 남한사회에 갈등을 유발하고 정책 추진에 보수층의 많은 비판을 받았다. 그러나 이명박 정부의 대북경협 프로그램은 이전과는 차원이 다른 적극적인 경제개발을 목표로 하고 있다. 실제로 이 프로그램이 시행되면 북한은 경제회생에 성공할 뿐 아니라 중진국으로의 진입이 가능해진다. 따라서 「비핵·개방·3000」 프로그램의 시행은 경제적인 측면에서만이 아니라 정치적인 차원에서도 북한과의 공존을 기본적인 전제로 받아들이는 것을 의미한다. 이러한 남한 정부의 정책이 남한 내의 보수층과 북한에 적대적인 생각을 가진 계층에서 수용이 될 수 있을 지는 확신하기 어렵다.

여섯째, 북한 개발에 대한 국제적 합의 가능성도 문제가 될 수 있다. 북한에 대한 개발지원은 북한을 국제 사회에서 받아들이고 북한과의 공존에서 더 나아가 상생과 공영을 추구하는 정책이 될 것이다. 지금까지 북한의 존재에 대하여 부정적인 태도를 보여 온 일본과 미국이 「비핵·개방·3000」 프로그램을 적극적으로 수용할지에 대하여 의문이 제기되고 있다. 물론 6자회담의 틀 안에서 합의를 통해 해법이 찾아지기는 하겠지만 6자회담에 참여하는 국가들의 입장이나 태도가 합의 과정에 영향을 주게 될 것이기 때문이다. 만약 국제 사회에서 북한의 경제회생과 독자적인 성장능력 확보를 원하지 않는다면 북한의 비핵

화 과정에 영향을 줄 것이고 한국은 그 결과에 따라 남북경협을 추진하게 될 것이기 때문이다. 결국 이명박 정부의 대북정책도 남한의 독자적인 정책 추진력보다는 국제 사회의 대북정책 조화 가능성, 그리고 진정성을 갖춘 다자간 논의가 가능할 것인지 여부에 따라 영향을 받게 될 것이다.

마. 비판적 평가에 대한 대안적 이해

『비핵·개방·3000』 프로그램에 대하여 제기되고 있는 다양한 비판과 논쟁, 그리고 그 문제점을 극복하는 방안에 대하여 생각해 보기로 한다. 상기 논의에서 제기된 문제를 다시 정리하면 아래와 같은 내용으로 재구성이 가능하다.

첫째, 북한이 수용하기 어려운 정책이다.

둘째, 남한 정부의 주체적인 결정이 어렵다.

셋째, 남남갈등의 우려가 있다.

넷째, 국제 사회의 지지획득이 보장되지 않는다.

이 네 가지 문제는 모두가 중요한 문제이며 확실한 해법과 대안을 제시하기도 용이치 않다. 다만 이러한 문제제기에 대하여 그 문제들의 발생 가능성을 최소화하는 방안의 모색은 가능하다. 첫째 문제는 북한의 수용 가능성에 관한 것이다. 이 문제를 다시 보면 북한이 남한에서 제시할 ‘비핵화, 개방 및 개혁, 남한의 주도적 개발지원 수용’에 대한 북한의 결단을 촉구하는 문제라고 할 수 있다. 북한이 남북경협을 원한다면 비핵화를 피할 수 있는 방법은 없다. 국제 사회에서도 북한을 핵보유국으로 인정할 수는 없다. 따라서 어차피 북한이 선택할 수 있는 답은 정해져 있다. 결국 결단의 문제일 뿐이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

개혁과 개방문제도 마찬가지이다. 북한이 결정을 늦춘다고 해서 사회주의 블록이 다시 생성될 수도 없거니와 중국과 러시아도 북한에 대한 지원을 늘릴 수가 없다. 세계의 변화를 수용하지 않고 버티는 정책으로 북한의 생존 환경만 오히려 악화되고 있을 뿐이다. 대안도 없는 상황에서 북한 정부가 결단을 늦추고 있는 것은 북한에게도 도움이 되지 않는다는 사실은 지금까지의 상황들이 확실하게 증언하고 있다. 북한체제의 변화와 정부의 통치력 안정은 오히려 북한이 경제를 회복하고 주민들에게 더 나은 삶의 환경을 제공함으로써 강화될 가능성도 있다. 지구상에서 유일한 사회주의 국가로 남아있는 상황이 지속될수록 북한체제는 더 악화될 것이 틀림없다. 개방과 개혁 문제도 결국은 정해진 경로에 대한 결단의 문제일 뿐이다.

남한의 주도적 지원문제는 대안이 없는 것이 아니다. 북한이 남한의 주도적 지원을 원하지 않는다면 국제 사회가 그 역할을 대신할 수 있다. 그러나 국제 사회가 대신할 경우 그 비용 부담을 국제 사회가 수용할지의 여부가 확실치 않다. 북한 내에 인프라 개발 등은 한국이 함께 사용할 수 있는 일종의 투자가치도 존재한다. 따라서 한국의 참여는 다른 나라에 비해 용이한 측면이 있다. 뿐만 아니라 경제개발에 성공한 한국형 모형은 그 과정을 계획하고 실행한 당사자들이 북한에 know-how를 전달하는 것이 북한의 경제개발 성공의 가능성을 가장 높게 할 수 있는 대안이다. 따라서 한국으로서는 북한에게 가장 유용한 대안을 제시할 뿐 한국이 북한개발을 좌우하려는 의도는 아니다. 따라서 굳이 북한이 원하지 않는다면 비핵화에 합의하고 개방정책을 펼 경우 국제 사회가 지원하는 방안도 가능하다. 이 경우에는 충분한 자원 확보와 경제개발에 대한 지식 전달의 문제가 추가적으로 논의되어야 하는 과제가 발생한다.

결국 북한의 수용 가능성에 대한 비판은 내용을 들여다보면 한국의 대북정책의 문제라기보다는 북한의 우유부단한 상황이 초래하고 있는 문제이다. 북한이 결단하기 어려운 부분에 대한 이해는 가지만 결단이 늦추어질수록 오히려 북한은 더욱 어려운 상황에 처하게 된다. 북한의 경제회생을 지원하기 위한 한국 정부의 「비핵·개방·3000」 프로그램은 이러한 결단에 도움이 될 수 있는 인센티브를 강화하고 북한의 결단 시 경제개발의 성공 가능성을 최대한 제고한 프로그램이다. 이는 북한의 결단을 용이하도록 돕기 위한 프로그램으로 이해하는 것이 옳다. 따라서 북한이 수용할 수 없는 대안으로 남북경협을 중단하려는 의도라는 주장은 오히려 무리가 있는 해석이다. 북한이 마주하고 있는 문제들이 다른 대안이 존재하는 것이 아닌 상황이어서 단지 결단을 촉구할 수밖에 없기 때문이다.

남한 정부의 주체적인 결정이 어렵거나 국제 사회의 지지 획득 여부에 관한 문제는 사실상 동일한 배경을 가지고 있다. 이 지적은 한국과 국제 사회가 서로 다른 이해관계를 가질 수 있다는 가능성을 전제하고 있다. 실제로 북한의 비핵화 문제는 국제 사회나 한국이 일방적으로 풀거나 막을 수 있는 문제가 아니다. 한국은 직접적인 이해 당사자이지만 주변 4강들에게도 북한의 핵무장은 안보에 심각한 문제를 야기하기 때문이다. 따라서 북한의 비핵화에 대하여 북한을 제외한 다른 6자회담 참가국들의 이해는 동일하다고 볼 수 있다. 단지 북한의 경제개발 지원에 관해서는 견해가 다를 수 있지만 북한이 국제 사회의 평화적 일원으로 참여하게 된다면 북한과의 상생 구조를 적극적으로 반대할 이유는 없다. 북한 경제개발에 필요한 지원의 상당 부분을 남한이 주도적으로 지원한다면 국제 사회와 한국 간 서로 다른 정책을 선택해야할 우려는 더욱 감소할 것이다. 따라서 이러한

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

비판도 실질적으로 『비핵·개방·3000』 프로그램과 결부된 심각한 문제로 보기는 어렵다.

마지막으로 한국사회에서 남남갈등의 심화문제는 실제로 발생할 우려가 있다. 그러나 이 문제는 북한이 얼마나 책임 있게 비핵화를 실행하고 평화를 실현할 것인가의 문제에 의해 그 심각성이 달라질 수 있다. 이전 정부들에서 남남갈등으로 남북경협에 어려움을 겪은 것은 북한의 근본적인 변화가 없었던 이유가 크다. 그러나 북한의 결단이 전제된다면 남한사회에 대한 정부의 설득이 성공할 가능성이 높다. 또한 이명박 정부에서는 이미 ‘국민적 합의’를 남북경협의 4원칙에 포함하고 있어서 대국민 설득이 적극적인 남북경협의 전제임을 선언하고 있다. 따라서 국제 사회와의 합의를 통해 북한의 변화를 이끌어내고 북한이 비핵화와 개방에 나서기로 결단을 한다면 남남갈등이 심화될 우려는 그리 높지 않을 것으로 보는 것이 옳다.

4. 상생·공영의 경제협력 방향과 준비

가. 상생·공영의 경제협력 방향

이명박 정부의 『비핵·개방·3000』 구상은 경제협력을 통하여 북한의 비핵화를 실현하는 것이 가장 두드러진 목표로 제시되고 있어서 경제협력이라기보다는 정치적 목표를 달성하기 위한 경제적 지원에 주안점이 있는 것으로 이해되고 있는 측면이 많다. 그러나 비핵화와 개방은 남북한이 상호 신뢰하고 경제협력을 하기 위한 전제 조건이지 내용은 아니다. 경제협력의 전제 조건이 충족되면 『비핵·개방·3000』 프로그램에 따라 남한이 제공하게 될 대북지원은 개발지원이므로 우

선은 북한 지역이 수혜를 받게 되는 일방적 경제협력이 될 것이다. 그러나 경제협력의 상당 부분이 인프라 건설과 생산 설비 확충으로 구성될 것이므로 이 과정에서도 한국 기업이나 국제 사회의 참여가 확대될 것이 틀림없다. 북한이 정상적인 경제협력의 파트너로 참여하게 되면 이러한 단기적 이득을 넘어 더 큰 틀에서 상생·공영의 경제협력이 가능해질 것으로 기대된다. 대표적인 경제협력 방향을 제시해 보면 아래와 같다.

첫째, 북한의 참여로 동북아 공동체 건설의 가능성과 효율성이 높아진다. 한국과 중국, 일본 사이에는 이미 FTA 논의가 진행되어 왔다. 한·중·일 시장이 통합되면 향후 세계 경제의 총생산과 총수출의 1/5 이상을 담당하게 될 것이라는 연구 결과가 보고되고 있다. 중국의 대규모 시장과 일본의 기술 및 자본력, 그리고 한국의 혁신 및 성장력이 결합될 경우 막대한 시너지 효과가 발생할 것으로 기대되고 있기 때문이다. 특히 한·중·일이 모두 G20 정상회담의 참가국으로 향후 세계 경제 운영의 중요한 축을 담당하게 될 것으로 보여 3국 간 정책 공조도 매우 긴요한 상황이 조성되고 있다. FTA나 공동시장의 설립은 동아시아 공동체의 전 단계에 해당하므로 이의 설립을 위한 3국 간 공동 연구가 추진되고 있다. 세계 경제가 지역적 통합을 기반으로 한 블록화 추세를 보이고 있어서 한·중·일 지도자들도 공통으로 동아시아 공동체 형성의 필요성을 제기하고 있다.

북한은 지리적으로 한·중·일의 가운데에 위치하고 있어서 동아시아의 공동체 형성에는 북한이 참여할 경우 완결성을 제고하게 된다. 북한은 지금까지 핵 문제와 같은 정치적 긴장관계를 조성해 왔기 때문에 동아시아공동체 형성을 저해할 수 있는 장애요인이 되어 왔다. 따라서 북한이 비핵화와 개방을 선택하여 지역통합에 참여하게 된다

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

면 역내의 지리적, 정치적 통합의 완성에 기여하게 될 것이 틀림없다. 북한의 역내 경제통합 참여는 일본-한국-북한-중국을 지리적으로 연결하게 될 뿐 아니라 상호 다른 경제발전 단계에 있는 탓으로 비교 우위에 따른 생산 요소의 활용 등으로 인한 효율성 제고의 가능성을 높이게 될 것이다. 특히 유라시아 철도 연결이나 한·중·일 간 육로 연결 등의 구상은 북한의 참여가 필수적이다. 따라서 북한의 참여는 동아시아 공동체 형성에 매우 중요한 기여를 할 것이다.

둘째, 자원개발에 대한 공동사업 추진으로 이득을 공유할 수 있다. 우선적인 협력이 가능한 분야는 지하자원 개발이다. 북한 지역은 여러 가지 광물자원을 풍부하게 보유하고 있으나 지금까지 개발에 필요한 투자 부족으로 북한 내의 지하자원 개발은 큰 진전을 보이지 못했다. 남북한 간 경제협력이 본격적으로 추진될 경우 남한 기업들과의 공동개발이 가능해 질 것이다. 북한은 자원개발을 통한 생산 제고가 가능하게 될 것이며 한국은 가까운 지역에서 필요한 자원을 구입할 수 있게 되므로 상생·공영의 협력이 가능하게 된다. 남북한 간 자원협력은 단순히 지하자원의 개발만이 아니라 삼림자원이나 수산자원, 그리고 농업자원 등으로도 확대가 가능하다. 예컨대 북한의 삼림자원 확충에 대한 공동사업으로 온실가스 감축을 위한 탄소배출권 획득을 목표로 협력이 가능하다. 또한 서해안을 비롯한 주변 해역에서의 수산자원 관리와 개발에도 공동사업을 통해 상호 이득이 되는 협력 구조를 조성할 수 있다. 북한도 부족한 식량생산을 남한의 곡물생산으로 해결할 수 있다. 이러한 농림수산자원 분야의 협력은 상호 간 상생 및 공영 구조를 가장 빨리 실현할 수 있는 분야이며 상호 수요가 높은 분야이기도 하다.

셋째, 국제분업의 확대이다. 북한과의 경제협력은 한국 기업들의

대륙 진출을 용이하게 한다. 또한 북한이 러시아나 중국에서 진행해 온 국제분업에 한국이 참여할 수 있는 가능성이 제고될 것으로 기대된다. 특히 시베리아 개발을 통해 에너지 자원을 확보하고자 하는 한국의 구상이 실현될 수 있는 여건이 조성될 수 있다. 북한은 이미 시베리아 지역 삼림개발에 참여한 경험이 있으므로 한국과 공동으로 새로운 사업 분야에 진출할 수 있는 기회를 얻게 될 것이다. 제3국들도 남북한이 공동으로 진출하는 사업들에 참여할 수 있으며 이를 통해 국제분업의 가능성이 확대될 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 국제분업의 확대는 자원 배분의 효율성을 제고하여 성장 잠재력의 추가적인 확대를 가져오게 될 것이다.

넷째, 북한의 비핵화와 개방이 가져올 가장 직접적인 경제협력 가능성은 남북한 기업들의 협력기반 확대에서 찾을 수 있다. 지금까지 진행된 남한 기업들의 대북투자는 정부에서 지원하는 지역에 대한 투자가 중심이었으며 독자적으로 북한 지역 내부에 투자한 기업들은 성공 사례를 만들지 못하였다. 인프라 부족과 제도적 불합치, 정치적 장애 등 다양한 요인들 때문이었다. 그러나 북한의 개방·개혁이 이루어지고 남한을 비롯한 국제 사회의 개발지원이 실행되면 이러한 문제들이 제거될 수 있을 것이므로 남한 기업들은 새로운 투자 기회를 누릴 수 있게 될 것이다. 특히 급속히 성장하는 중국 시장으로 진출하는 길목에 새로운 생산 기지를 건설할 수 있게 될 것이며 북한은 외부로부터의 투자 유입에 따른 성장 효과를 얻게 될 것이다. 남북경협을 안정적 확대는 국제지원을 통한 성장 목표인 3,000달러 수준 이상으로 북한 경제가 성장할 수 있는 추가적인 기반을 제공할 것이며, 남한 경제에 대해서도 노동시장과 부동산 등에서 발생한 병목현상을 해결할 수 있는 기회를 제공하여 새로운 성장동력을 얻게 될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

나. 상생·공영의 경제협력 준비

『비핵·개방·3000』 구상은 북한의 비핵화와 개방이 중요한 전제로 제시되었다. 따라서 북한이 이러한 전제를 충족시키지 않으면 모든 협력이 중단되는 것으로 이해하는 경우가 많다. 그렇지는 않다. 실제 개성공단은 이명박 정부의 집권 이후에도 계속하여 운영되고 있다. 용처가 분명하게 확인될 수 있는 인도적 지원도 제공되고 있다. 예를 들어 신종 플루에 대한 지원으로 치료제나 백신을 제공하는 등의 지원은 이루어지고 있다.

이명박 정부에서 제시하고 있는 대북경협을 새로운 틀은 정부가 주체가 되어 시행하는 남북경협사업에 국한하여 적용된다. 민간기업의 대북경협사업은 정부가 중단시킬 이유가 없다. 단지 한국 국민이 인질이 되거나 사망하는 등으로 정부의 개입이 필요한 경우 우리 국민의 안전과 재산 보호를 위해서는 민간 차원의 경협이라도 정부가 개입할 수밖에 없다.

정부가 주체가 되어 진행되어온 협력사업이나 지원사업은 새로운 기준에 의하여 검토되고 진행되는 대상이다. 이명박 정부 출범 이후에 발생한 2차 핵 실험은 정부 차원의 대북경협 전반을 중단시키는 계기가 되었다. 북한이 핵 문제와 관련한 새로운 자세를 보이지 않는 한 정부 차원의 경제협력은 재개되기가 어려운 상황이다.

북한이 핵 문제 해결을 위한 협상에 참여하여 새로운 자세가 확인되기까지 남북관계는 상당 기간 공전할 가능성이 높다. 그러나 한국 정부가 북한의 변화를 막연히 기다릴 것이 아니라 적극적인 경제협력을 준비할 필요가 있다. 『비핵·개방·3000』 구상이라는 전체적인 협력의 틀이 제시되기는 하였지만 포괄적 패키지로 구성되어 있어서 언제 이

패키지가 시작될 수 있을 지, 구체적인 시점과 다음 조치가 시행될 수 있는 조건들이 무엇인지 등의 세부사항들에 대하여 안내와 설명이 필요하다. 세부사항이 정해져 있지 않다면 지금이라도 준비하여 제시하는 것이 바람직하다. 북한의 비핵화와 개방이 하루아침에 전격적으로 이루어질 가능성은 적다. 따라서 어느 수준의 비핵화를 태도 변화로 인정할 것인지, 그리고 개방은 어느 수준이나 조치를 기준으로 삼을 것인지에 대한 안내가 필요하다. 세밀하게 구체화시키는 것이 어려우면 짐작이 가능한 수준이라도 그 기준을 제시할 수 있어야 북한 당국이나 관련된 주민들이 스스로 대비할 수 있을 것이기 때문이다.

인도주의적 지원에 대해서도 정부의 지원 기준을 제시할 필요가 있다. 긴급의료 구호와 같이 전용의 우려가 없고 환자가 직접적인 수혜자가 될 것이 분명한 경우, 그리고 목적 그룹에 대한 지원이 확인 가능한 경우 등 지원의 기준 제시가 필요하다. 어린이에게 공급될 것이 분명한 분유의 공급은 품목 상 목적이 자명한 경우라고 할 수 있으므로 이러한 지원 품목들에 대한 기준과 쌀이나 비료같이 다른 목적 그룹에 전용이 가능한 범용재 등에 대해서는 기준을 달리 적용할 수 있도록 연구가 필요하다. 핵 실험을 두 번이나 시행한 북한 당국에 대하여 모든 경제협력을 중단하는 것이 타당하나 취약 계층에 대한 인도적 지원은 인도적 이유 때문에 유지할 필요가 있기 때문이다. 목적 집단에게 지원이 전달된다는 보장이 가능한 경우에만 지원을 제공한다는 원칙은 분명히 하되, 이를 적용하기 위한 준비는 결국 정부가 담당해야 할 몫이다. 무조건적으로 인도주의적 지원까지 중단하는 것은 「비핵·개방·3000」 구상에 대한 오해를 야기할 우려가 크기 때문에 원칙이 세심하게 적용될 수 있는 기반 조성이 요구된다.

정부가 준비하고 있는 패키지 지원은 포괄적 협상에 어울리는 대안

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

이기는 하나 기본적으로 그 내용으로 제시된 방안들의 실효성 점검과 시행 방식 등에 대한 검토 및 준비가 필요하다. 구체적인 대안들을 마련하고 그 내용들에 대하여 관련국들과의 협의도 사전적으로 진행하여 현실화할 수 있는 단계까지 준비가 진행되어야 한다. 국민들과 참가국들이 수용할 수 있는 수준까지 대안이 제시되어야 『비핵·개방·3000』 구상이 성공할 수 있을 것이기 때문이다.

5. 요약 및 결론

이명박 정부의 대북정책은 상생·공영정책으로 명명되었다. 그리고 상생·공영의 대북정책의 핵심에 『비핵·개방·3000』 프로그램이 자리하고 있다. 북한의 비핵화와 개방을 경제협력의 전제로 제시하고 있는 이 구상은 국민의 정부나 참여정부에서 시행한 햇볕정책과 포용정책에 대한 반성에서 출발했다. 그 동안 기능주의나 틈-포-틈 이론으로 설명되었던 이전 정부의 대북 경험정책들은 기대했던 기능을 수행하지 못하였다. 북한의 변화를 초래하지도 못하고 북한의 비협조적 정책에 대하여 아무런 징계도 하지 않아 오히려 북한의 핵 개발에 도움을 주었다는 비판적 인식이 제기되었기 때문이다.

『비핵·개방·3000』 구상에 대해서도 북한이 수용할 수 없는 제안을 제시하여 남북경협을 중단하려는 정책이라는 비난이 제기되었다. 그러나 이러한 주장은 북한이 선택할 수 있는 다른 대안이 존재하지 않는 상황에서 결단을 미루고 있는 현실을 간과하는 측면이 있다. 비핵화의 대안은 핵무장이며, 개혁·개방의 대안은 사회주의의 고수라는 점을 고려하면 결국 북한이 결단을 미루어 오고 있음을 이해할 수

있기 때문이다. 『비핵·개방·3000』 프로그램은 북한을 일견 압박하는 것으로 보여지기도 하나 북한이 마냥 미루어온 결단을 앞당기도록 조건을 개선하고 구체화하여 제시하고 있다. 북한이 비핵화와 개방을 선택하기만 하면 그 과실을 누릴 수 있도록 한국 정부가 제시할 수 있는 최대한 좋은 조건을 패키지화한 지원 프로그램을 제안하고 있다. 한국주도의 지원 프로그램을 원하지 않을 경우 국제 사회가 대신 할 수 있도록 변형이 가능하나 그 부분은 한국 정부가 구체화할 수 있는 영역이 아니므로 『비핵·개방·3000』 프로그램의 기본 내용에는 포함되어 있지 않다. 북한이 비핵화를 선언하고 개방에 동의하면 대규모 개발지원을 하더라도 남남갈등이 심화될 우려는 높지 않을 것으로 보인다. 평화정책과 북한의 변화가 전제되기 때문이다.

북한은 비핵화와 개방의 선택으로 단기적인 자원 이전의 혜택을 볼 것이나 결국 남북한 모두가 승자가 되는 상생·공영의 계기가 마련될 것이다. 남북한 간 경제협력이 새로운 차원으로 전환될 수 있는 계기를 제공할 것이기 때문이다. 일차적으로는 남북기업 간 경제협력이 안정적 기반을 확보할 것이며 한반도 내에서 자원의 효율적 재배분으로 남북한 모두 성장 잠재력이 확대될 것으로 예상된다. 더 나아가 동아시아 공동체 형성에 기여할 것이다. 지리적 공간의 물리적 연결과 정치·군사적 괴리가 극복될 것이기 때문이다. 농림수산업 분야에서 상호 간의 수요에 기인한 자원의 공동개발이나 활용을 통해 효율성의 확대가 이루어질 것이다. 남북한 상호 간 국제협력 네트워크를 연결하여 국제분업을 확대함으로써 윈-윈 게임이 가능하게 될 것이다.

물론 『비핵·개방·3000』 구상이 북한의 비핵화와 개방 시까지 모든 남북관계를 단절시키는 것은 아니다. 이 구상은 정부 주도의 대북경

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

협에 적용되는 구상이기 때문이다. 우리 국민들의 생명과 재산에 위해가 발생하지 않는 한 민간경협은 그대로 유지될 것이다.

『비핵·개방·3000』 구상의 효율성 제고를 위해 정부 주도의 경제협력도 향후 더 세부적인 기준의 작성과 적용지침이 마련될 필요가 있다. 비핵화나 개방·개혁이 하루아침에 전격적으로 이루어질 수는 없기 때문이다. 자세한 단계나 기준을 설정하여 개발지원의 구체적인 범위와 연계할 수 있도록 준비가 필요하다. 인도적 지원에 대해서는 긴급한 의료지원이나 수혜자가 지원의 목적 그룹으로 분명히 확인되는 경우와 확인 가능한 사업에 한정하여 지원이 가능하도록 제도적 기반을 만들어야 한다. 취약 집단을 중심으로 차별적 지원이 가능하도록 기준을 설정하여 인도적 지원의 필요 시 이를 외면하지 않을 수 있는 정책적 준비가 있어야 한다. 뿐만 아니라 북한의 변화 시에 즉시 실행에 옮길 수 있도록 개발지원에 연관된 구체적인 정책도 준비되어야 한다. 국제협의를 사전에 진행하여 가능한 대안들을 최대한 구체화할 필요가 있다. 남과 북의 상생·공영이 달려 있는 문제이기 때문이다. 이러한 추가적인 준비와 노력이 이루어진다면 『비핵·개방·3000』 구상은 원칙적인 면이나 실행 가능성 면에서도 이전 정부의 남북경협 정책의 한계를 뛰어 넘는 효율적 대안이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김병연. “남북경제협력에서 기능주의와 실용주의.” 『통일, 평화, 그리고 실용주의』. 서울대학교 통일연구소 학술회의 자료집, 2008.
- 박종철. “대북포용정책과 상생공영정책의 비교.” 『대북정책 비전 및 추진방향』. 서재진 외. 서울: 통일연구원, 2008.
- 서재진. “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 윤덕민. “비핵·개방 3000구상: 과제와 전망.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2008.4.
- 조 민. “새정부 대북정책 추진방향,” 『이명박 정부의 통일·안보·외교 정책 추진방향』. 한국국제정치학회·통일연구원 외 공동주최 학술회의 자료집, 2008.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

VII. 대북정책의 시민사회 확산방안

김도태(충북대학교)
라미경(순천향대학교)



1. 서론

가. 연구 필요성 및 목적

남북관계 패러다임의 전환 과정에서 주요 행위자로 등장한 NGO¹는 다양한 행위자 간의 수평적 상호조정체계인 거버넌스²라는 새로운 인식 틀 속에서 그 역할과 기능이 점점 확대되어 가는 추세이다. 남북 관계에 있어서 주목해야 할 것은 이제까지 정부 위주의 남북관계에서 새로운 행위자로서 NGO가 등장하게 되었고 정부 간 관계 못지않게 NGO에 의한 다양한 활동이 남북교류협력에 있어서 영향을 주고 있다는 것이다. 특히 2000년 정상회담 이후 민간차원의 남북교류협력은 인적 교류 18만 6천 명, 물적 교류 약 18억 2천만 달러에 달할 정도로

¹ 비정부기구(Non-Governmental Organization: NGO)이하 NGO라 칭함. 많은 연구에서 NGO와 유사한 쓰이는 다른 용어로 ‘비영리(non-profit)’, ‘민간자원부문(private voluntary organization: PVO)’, ‘제3섹터(third sector)’, ‘자원섹터(voluntary sector)’, ‘비영리조직(Non Profit Organization: NPO)’, ‘시민단체’, ‘시민사회’ 등으로 다양하다. 그러나 NGO는 제3영역 또는 자원부문과 구분되기도 한다. 제3영역이란 공공부문 또는 시장부문에 포함되지 않는 모든 활동을 의미하는 것으로 비영리 영역과 가장 유사하지만 NGO 영역은 제3영역 내에 있는 것으로 본다. 이에 대해서는 김인춘, “비영리영역과 NGOs: 정의, 분류 및 연구방법,” 『동서연구』, 제9권 2호, 1997, p. 2; 주성수, 『시민사회와 제3섹터』 (서울: 한양대학교 출판부, 1999), p. 42.

² 거버넌스에 대한 개념은 학자에 따라 다의적으로 해석되고 있다. 국내 연구에서 통칭 사용하고 있는 거버넌스 용어는 협치, 공치, 국정관리, 국가경영 등으로 표현하기도 하나 정확히 거버넌스가 의미하는 바를 담지 못해 여전히 거버넌스란 용어로 사용하고 있다. 거버넌스 국내 연구가 10여 년이 지나는 동안 새로운 표현을 찾기 위해 모색했다기보다는 거버넌스 용어 자체의 사회화를 통해 일반적으로 사용하고 있는 것이 현실적이다. 본 글에서는 거버넌스란 ‘공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조종형태’로의 개념을 사용하고자 한다. J. Kooiman and Van M. Vliet, “Governance and Public Management,” in K. A. Eliassen and J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organization* (London: Sage Publisher, 1993), pp. 50~70.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

발전하였다. 이러한 경향은 남북관계에 있어서 새로운 중요한 변수이며, 학문적이나 현실적인 논의에서 분명한 인식의 전환을 필요로 했다.

한국사회의 시민사회는 1987년 6월 민주화 항쟁을 계기로 성장하기 시작했으며 시민사회 영역이 전반적으로 확장되는 가운데 통일 및 북한에 관한 논의가 자연스럽게 형성되었다. 1995년 정부가 민간 차원의 대북지원 허용조치를 발표한 것을 계기로 NGO가 처음으로 긴급구조 차원의 인도적 식량지원에 나섰다. NGO들의 대북 관련 활동은 초기 단계에서는 주로 인도적 지원방식이 주를 이루었으나, 이후에는 경제적 협력방식으로 구분되어 진행되었다. 즉, 북한의 농업 생산력을 회복시키기 위해 자립기반을 육성하고 식량난을 스스로 극복할 수 있는 자구책 마련을 돕기 위한 협력 방식으로 전환된 것이다. 또한 NGO는 북한의 인도적 상황을 국제사회에 알리고 자국 국민과 정부를 설득해서 대북지원에 참여하게 함으로써 북한과 외부 사회와의 연결 통로가 되기도 했다.

그런데 문제는 대북지원 정책이 공공정책과는 달리 북한이라는 특정한 상대를 전제로 하는 정책이기 때문에 정부와 NGO, 기업 등 여러 행위자 간의 협력 체제를 바탕으로 일관된 정책이 추진되었음에도 행위자간 이해관계에 따라 정책이 표류하는가 하면, 정책추진의 국민적 합의기반을 조성하지 못하고 남남갈등이 초래되었다는 데 있다. 즉, 대북지원정책이 실시된 이후 남북한 군사적 충돌상황이나 안보적 현안이 대두될 때마다 대북지원에 대한 국론이 분열되었다.

지난 15년 동안의 남북관계에서 NGO의 활동과 영향력이 증가했다고 하여, 그것이 정부의 역할과 기능을 대체할 수 있는가. 또한 NGO가 남북관계에 대해 주체적인 행위자로서의 역량을 갖추고 있는

기를 점검해 볼 필요가 있다. 즉, 대북지원에 대한 인식과 더불어 현재와 같이 남북관계가 경색국면으로 접어들고 정부적 차원의 대북지원 없이 NGO가 대북지원을 독자적으로 이루어 나갈 수 있는 것인지에 관한 여부, 국민적 합의를 기반으로 하는 정부와 NGO 간의 협력은 가능한지이다.

이명박 정권 출범 이후 대북정책은 남북관계의 경험으로부터 남북관계 재정립, 경험 조건에 초점을 맞춘 평화추구방법론의 변화, 남북한 간 불균형 해소, 북한의 생존과 남북관계 발전을 위한 조건으로서 북한의 자발적 개방과 비핵화 등의 필요성에 주목하였다. 그것은 연속성(continuity)과 변화(change)의 조화라는 틀 속에서 기존 정책의 성과를 토대로 발전을 모색하고 그 문제점을 고쳐나감으로써 국익을 증진시키는 실용주의 관점에서 대안적 접근법을 제시한 것이라고 볼 수 있다.

따라서 이 글의 목적은 이명박 정권 출범 후 대북정책의 변화에 따라 시민사회로의 공감대 확산을 위한 NGO와의 협력방안을 모색하는데 있다. 1995년 이후 양적·질적 증가를 해온 NGO의 평가를 바탕으로 대북정책 논의의 무대에서 활동의 주체로서 NGO와의 협력방안, 정책내용을 대상으로 NGO와의 협력방안, 통일환경의 변화에 따른 NGO와의 협력방안에 대해 논의의 초점을 두고자 한다.

나. 연구방법

연구방법은 문헌조사(inventory check)를 통해 NGO의 이론적 배경과 현황을 파악하면서, 1990년 중반 이후 활발한 활동을 하고 있는 대북 관련 NGO의 현황과 문제점을 분석할 것이다. 이를 위해 1, 2차

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

자료 즉, 이미 발간된 전문가의 저서 및 관계된 논문과 정부의 공식문건 등 문헌을 중심으로 한 서술적 방법으로 대북 관련 NGO를 고찰할 것이다. 그리고 기존연구에 기초해서 대북정책의 변화에 따른 논의의 무대로서 시민사회와의 공감대 확산을 위한 방안을 모색하고자 한다.

2. 대북 관련 NGO의 이론적 논의

가. NGO의 개념 및 발전단계

(1) NGO의 개념

한국에서 시민사회는 1987년 민주화 항쟁을 계기로 성장하기 시작하여 발전했다. 시민사회에서 활동하는 단체는 NGO, NPO(Non-Profit Organization),³ 제3섹터(the third sector), CSO(Civil Society Organization), VO(Voluntary Organization), 민간단체, 사회단체, 공익단체, 시민단체 등 여러 가지로 불리고 있다. NGO에 대한 관심이 높아지면서 NGO에 대한 개념과 범주가 연구자의 입장에 따라 많은 편차를 보이고 있다. 따라서 정부기구나 영리단체를 제외한 모든 조직을 포괄하는 조직들의 합의로서 NGO에 대하여 단순히 정의를 내리는 일은 어려운 작업이다.

3. NGO와 NPO의 연구 영역은 중복되기도 하지만 미묘한 차이가 있다. NPO가 NGO보다 넓은 개념이기 때문에 전자의 연구 영역이 후자의 연구 영역을 포괄할 것이란 단언은 선부른 판단이다. 국가와의 관계에서 본다면 NGO는 국가 권력에 대한 견제, 정책 변화에 대한 영향력 등이 강조되는 반면 NPO는 공공서비스의 생산, 복지정책 수단의 다양화 등이 강조된다. NGO는 정치성과 길항성이 강하고 NPO는 실용성과 상보성이 강하다. 조효제, 『NGO의 시대』(서울: 창작과 비평사, 2000), pp. 11~44.

NGO란 정부운영기관이나 영리단체를 제외한 모든 기구나 단체, 집단이나 조직 또는 결사체, 운동 세력을 포괄하여 지칭하는 개념으로서 어떤 특정한 목적이나 임무를 수행하는 데 뜻을 같이하는 사람들끼리 함께 일을 하기로 합의하고 자발성을 바탕으로 만든 비영리단체 혹은 그룹을 일컫는다.⁴ 그러나 대부분의 경우 이들은 한 걸음 더 나아가 한 나라나 그들이 일하고 있는 나라들의 법이나 통치구조하에서 법적 등록을 하고 ‘집합적인 정체성(collective identity)’을 가짐으로써 자신들의 활동에 필요한 자금이나 지원을 효과적으로 확보하고 보다 많은 자선단체들로부터 혜택을 받고자 한다. 또한 NGO는 임시조직이 아닌데, 이는 자신들의 관계를 유지하고 발전시키기 위하여 지속성 있는 내부구조와 규약을 지니기 때문이다.

일반적으로 그들 자체 내의 회원들만을 위하여 만들어진 NGO가 있는 반면, 그 지역의 이슈들을 총괄하는 기관들, 더 나아가 국가적이거나 국제적 차원에서 일하는 NGO 등 그 활동범위도 다양하다. 즉 규모에 따라, 종교적 단체인가 아니면 비종교적 기관인가, 기금을 증여하는 기구나 수혜기관이냐에 관계없이 모두 NGO라는 한 범주에 포함될 수 있다.

4. NGO(Non Governmental Organization)는 원래 1949년 국제연합(United Nations: UN)에 의하여 처음 사용되었다. 처음에는 단순히 UN 산하 기관들과 결부되어 있는 비정부기구나 단체들을 칭하였으나 이후 1950년과 1968년의 개정을 통하여 NGO는 UN의 경제사회이사회(Economic and Social Council: ECOSOC)에 의해 UN헌장 제71조에 협의적 지위(consultative status)가 규정되었다. P. Willets, *Pressure Groups in the Global System: The Transnational Relational of Issues-Oriented Non-Oriented Non-Governmental Organizations* (New York: St. Martin's Press, 1982); Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, "Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions," in Leon Gordenker and Thomas G. Weiss (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance* (Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1996) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

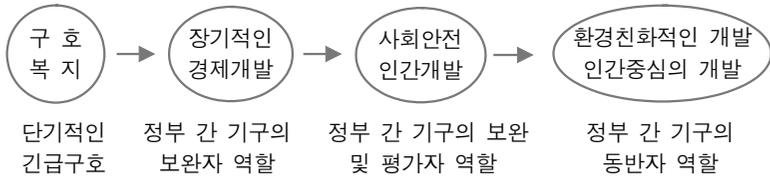
(2) NGO의 발전단계

양적으로 팽창한 NGO는 시대나 발전단계에 따라 크게 네 가지의 유형으로 구분된다.⁵ 제1세대 NGO는 구호사업 및 복지활동에 주력하는 NGO로서 활동패턴으로 피구호집단에게 식량, 보건 및 주거시설 등 긴급히 필요한 물질을 직접 제공하는 전략을 사용한다. 제2세대는 소규모 지역개발 프로젝트에 참여하는 NGO로서 외부 원조에 의지하여 전개하던 활동을 종식하고 의료활동, 영농기술도입, 공동체의회 설립 및 간단한 토목사업 등을 통해 지역사회의 힘을 기르는 활동 전략을 채택한다. 제3세대는 체계적인 NGO활동을 추구하는 것으로 지속적으로 공동체를 조직하여 시민들을 동원하고 타 단체와 연합을 형성하여 정부기구들과 협력을 증대해 나간다. 그러나 단순한 서비스 제공자가 아니라 지역공동체를 동원하는 촉매자로서 기능을 추구한다. 그리고 제4세대는 국내뿐만 아니라 국제적으로도 서로 연계를 지어 여러 NGO들을 연대하고 이를 위한 제도적이고 구조적인 개혁을 추구한다.

<그림 VII-1>에 나타나듯이 NGO는 시대적인 흐름의 변화에 맞추어 NGO 역할의 확대를 주도하고 있다.

⁵-David C. Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford: Kumarian Press, 1990), pp. 115~127.

● 그림 VII-1 NGO의 발전단계



출처: 리미경, “국제관계에서 개발NGO에 관한 연구,” 『NGO연구』, 제3권 제1호 (2005), p. 16.

나. 시민사회에서 NGO 기능

시민사회에서 NGO의 활동은 기존의 사회·문화적 환경에 변화를 주고 새로운 환경을 만들어 가는 과정과 관련된 것으로 볼 수 있고 이런 점에서 NGO의 고유의 기능 측면과 연관된다. 사회에서 새로운 문화적 특성의 형성과 발전은 기존의 가치관과 규범을 대체함으로써 이루어지는 것임을 고려할 때, 국민의 자발적인 행동과 직접적인 연관을 갖는 NGO의 활동은 매우 중요하다. 다양한 분야에서 이루어지는 NGO의 활동은 사회를 이어주는 상호작용의 수준과 폭에 근본적인 변화를 주고 현실 사회와 그 구성원으로서의 개인을 인식하는 계기를 제공해준다.

<표 VII-1>에 나타나듯이 정부와 NGO 관계에서 대북 관련 NGO가 효율적으로 정책에 참여하기 위해서는 다음 네 가지 기능이 제대로 발휘되어야 한다. 첫째, 집행기능(operation function)은 직접적인 수혜자를 대상으로 난민구호, 원조물자 배분과 서비스, 기술개발 자문, 행사기획과 같은 무형 활동을 포함한다. 집행기능은 NGO 단독의 활동이나 두 개 이상의 NGO 활동, 정부와의 연대를 통해서 이루어진다. 둘째, 교육기능(educational function)은 대중을 대상으로 한 교

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

육이나 정보를 통해 사회교육기관으로서의 역할을 수행하는 것이다. 일반 대중을 상대로 하는 교육기능은 각 NGO가 갖고 있는 지식이나 기술과 함께 새로운 정보에 대한 지속적인 수립 노력에 기초한다. 이러한 활동으로 대부분 대북 관련 NGO는 그들의 관심과 노력을 기울이는 문제에 대한 교육과 홍보를 통하여 특정 사안에 대한 국민들의 관심을 얻는 계기를 마련한다.⁶ 셋째, 옹호기능(advocacy function)은 특정 사안에 대한 자신들의 입장이나 관심을 이와 관련한 주요 의사결정자들에게 전달하는 것으로 NGO 활동을 통하여 자신들의 의사가 사회를 대상으로 한 정책에 반영되기를 원한다. 이런 활동의 범주에는 의제 설정, 프로그램 설계 등이 있다. 집행기능이 위기 상황에 있는 북한 주민과 같은 직접적인 수혜자를 대상으로 하는 역할이고 교육적 기능이 주로 일반 대중을 그 대상으로 하는 것과는 대조적으로 옹호적 역할은 정부기구를 대상으로 하거나 정부 간 기구에 있어서 국가의 대표단이나 기구 자체의 사무국 스태프를 대상으로 한다.

표 VII-1 NGO의 역할

NGO 역할	대상	기능
구호·집행역할	수혜 대상	복지·자족 능력배양, 개발·구조 봉사, 기술자문
교육역할	시민단체, 대리기관, 시민	교육·상담, 여론조성
옹호역할	정부, 대리기관	목표설정, 프로그램 설계
감시역할	정부, 대리기관	감독, 감시

⁶ 안득기, “대북지원NGO의 기능과 역할에 관한 연구,” 『북한연구학회보』, 제12권 2호 (북한정치학회, 2008), p. 184.

넷째, 감시기능(monitoring function)은 인권규범과 환경규제와 관련하여 실질적인 이행 여부를 감시하고 이에 대한 위반을 감시하는 기능으로 정부나 기업을 대상으로 한다.

결국 대북 관련 NGO는 정책과 사업에 대한 연구조사 및 집행을 하며, 대중을 대상으로 교육과 홍보활동을 하고, 정부나 NGO에 대한 자문, 감시 및 로비활동을 통해서 정책방향에 영향력을 행사한다. 또한 전문적인 지식을 통해 정부와 국제기구에 직접 로비와 압력을 가함으로써 정부로 하여금 문제해결에 참여하도록 하고 나아가 국제기구로 하여금 원하는 문제를 의제화하도록 한다.

다. NGO의 효율적 정책참여

시민사회 성숙과 더불어 등장한 행위자로서 NGO는 새로운 패러다임을 형성하는데 기여했다. 새로운 패러다임은 기존 정부 주도 하에 위계적 통치방식으로부터 민간분야를 포함하고 정부의 기능과 역할에 대한 새로운 인식을 가져왔다.⁷ 대북정책에 있어서도 정책의 의제 설정, 집행, 평가의 과정에서 정부 이외 시민사회 참여의 필요성이 증대되고 있다. 시민사회의 정책참여는 정부의 독단적이고 비민주적인 정책결정을 막고, 정책 이슈의 투명성과 책임성을 확보할 수 있다. 또한 다양한 계층과 집단 간의 참여를 통한 행정의 민주성은 정책의 합리성에도 기여하게 된다.

통일 과정에서 시민사회 영역이 넓어지는 것은 통일문제 자체가 거버넌스적 특성을 갖고 있기 때문이다. 정부와 NGO의 관계를 새로

⁷ 김성주, “주권 개념의 역사적 변천과 국제사회의 투영,” 『한국정치외교사논총』, 제27권 2호 (2006), pp. 195~223; 하영선·김광배 역음, 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 (서울: 을유문화사, 2006), pp. 105~126.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

운 거버넌스 시각에서 보는 것은 NGO를 정부정책의 단순한 협력자 혹은 파트너로 보는데 있는 것이 아니다. 정부의 각종 위원회에 NGO 대표들이 참여해서 자문을 하거나 정부 각료로 입각한다든지 하는 관계, 또 새로운 법에 의해 NGO들이 정부로부터 사업에 필요한 재정 지원을 받는 정도에서의 거버넌스는 아니다.⁸ 정부와 NGO의 관계는 정부와 NGO의 공조 업무가 잠정적으로 경제발전과 정치적 민주주의의 공고화를 위한 프로젝트의 전반적인 과정에 관련되며, 각각의 프로젝트 배경에 따라 계속해서 최상으로 지속되는 공조의 예술이 형성되어야 한다.⁹

NGO의 효율적인 정책참여를 위한 정부와 NGO의 관계 유형은 크게 네 가지로 나누어 살펴 볼 수 있다.¹⁰ 첫째, 정부 주도 모델(Government Dominant Model)이다. 정부가 재정과 정책에 있어서 주도적인 역할을 하는 것으로 일반적으로 복지국가와 같은 개념이다. 정부주도형은 본질적으로 조세체계와 정부의 고용에 의한 재정조달과 활동을 하고 있다.

둘째, NGO 주도 모델(NGO dominant Model)이다. 이것은 정부 주도형과는 반대적인 개념으로 NGO가 재정과 활동분야에 있어서 지배적인 역할을 한다. 이러한 모델은 전형적으로 사회 복지공급에 있어서 이데올로기나 분파적인 이유로 정부주도의 반대편이나 또는 사회 전반에 일반화되지 못한 부분에서 나타난다.

⁸- 주성수, “정부와 NGO의 새로운 관계설정,” (한국NGO 학회발표문, 2000), pp. 7~8.

⁹- S. Turner and Corbacho, “New Roles for the State?” *International Social Science Journal*, No. 163 (2000), pp. 109~120.

¹⁰- B. Kramer Gidron and M. Salamon, *Government and the third sector: Emerging Relationship in Welfare State* (San Francisco: Jossey-Bass, 1993), p. 18.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

셋째, 협력 모델(Collaborative Model)이다. 정부와 NGO의 관계는 정부와 NGO 둘 다에 의해 중요한 역할을 한다는 것이다. 그러나 여기서 정부와 NGO는 개별적으로 일하기보다는 함께 행동한다. 협력형은 정부가 재정을 책임지고 NGO가 실질적인 활동을 담당한다. 이러한 모델은 특히 미국에서 매우 광범위하게 퍼져 있다. 이 모델은 정부와 NGO 간 협상력과 재량 정도에 따라 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 NGO가 정부의 활동 프로그램의 대리인(agent)으로서 자율적인 활동과 재정력을 갖고 있지 않는 것으로 협력적 대리인형(collaborative vender model)이고, 다른 하나는 NGO가 재정과 활동의 자율성을 갖고 있으면서 활동 프로그램을 주도하거나 정치적인 과정을 통해 그러한 자율성을 더욱 키워나가는 모델로 ‘공동 협력형(collaborative partnership model)’이라고 한다.

넷째, 이원적 모델(Dual Model)이다. 이원적 모형은 정부와 NGO 재정과 활동에 있어서 광범위하게 퍼져 있기는 하나, 두 부문이 각각 분리된 독자적인 영역을 가지고 있기도 한 유형이다. <표 VII-2>에 나타나는 것처럼 정부와 NGO 간 상호관계는 재정과 활동의 자율성에 따라 다양한 유형을 갖게 된다.

●표 VII-2 정부와 NGO의 상호관계

기능	유형			
	정부주도형	이원적 유형	협력형	NGO주도형
재정	정부	정부 NGO	정부	NGO
활동	정부	정부 NGO	NGO	NGO

출처: 라미경, “남북관계에 있어서 NGO 역할,” 『21세기 동북아질서와 한반도』 (서울: 씨앗을 뿌리는 사람들, 2003), p. 295.

따라서 가장 바람직한 역할 유형은 정부가 NGO에 대한 지원은 하되, NGO의 자율성을 최대한으로 존중한다는 측면에서 세 번째의 협력형 모델이다. 구체적으로 NGO는 정부와의 관계에 있어서 조직적 위상의 독립성 및 자율성에 따라 그 성격이 결정되며, 또한 단체의 활동 내용이 정부정책에 협조·동의하는 단체인가, 그렇지 않으면 정부정책에 대한 사안별 협조 내지 비판적 입장을 취하면서 대안적 논리를 개발하는 단체인가에 따라서도 성격이 달라진다.

3. 대북정책과 NGO 활동 사례

가. 시민사회 환경과 대북 관련 NGO

한국사회는 1987년 민주화항쟁을 통해 크게 두 가지 변화를 하였다. 하나는 그 동안 억눌리고 잠재되었던 ‘시민’에 의한 시민사회가 본격적으로 주요 행위자로 등장했다는 점이고, 다른 하나는 민주화의 열린 공간에서 통일문제가 대중적으로 제기되었고 향후 한국 정치의 핵심적인 쟁점으로 부상했다는 점이다. 1987년을 기점으로 통일운동은 학생들에 의해 대중적인 운동으로 시작되었다. 남북학생회담으로 촉발된 통일운동은 재야 민주 세력과 학생운동 진영에서 급속하게 파급되었고 정치권에서도 회피할 수 없는 핵심문제로 부각되었다.¹¹

통일문제가 중요한 의제로 등장하기까지는 종교계가 커다란 역할을 했다. 특히 개신교의 해외 한국기독교인들은 통일문제를 중요한 의제로 부각시키는 데서 중요한 역할을 하였다. 우선 개신교는 해외

¹¹ 정영철, “민주화와 통일의 역동성과 시민사회의 발전,” (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제19차 정책토론회 자료집, 2008), p. 68.

동포 및 국제조직과의 연대를 통해 통일운동을 적극적으로 전개하였다. 개신교의 해외 한국기독교인들은 81년 11월 오스트리아 빈에서 제1차 ‘조국통일을 위한 북과 해외동포기독자 간의 대화’를 개최한 데 이어, 82년 12월에는 헬싱키에서 2차, 84년 12월에는 오스트리아 빈에서 3차 회의를 개최하였다. 특히 84년 10월에는 세계교회협의회(World Council of Churches: WCC)가 개최한 ‘동북아시아의 정의와 평화협의회’에서 남북 교회의 교류증진을 위한 포괄적 통일정책을 담은 ‘도잔소 보고서’가 발표되었다. 이 도잔소 보고서의 발표 이후, WCC 대표가 평양을 방문(84년 11월)하여, 마침내 86년 9월 제1차 ‘글리온 회의(스위스)’에서 남북의 개신교 대표가 참석하여 분단 남북 종교인 간의 첫 만남이 이루어졌다.¹² 글리온 회의는 남북 종교인 간의 첫 만남이라는 점에서도 중요했지만, 이후 88년부터 본격화되기 시작한 대중적인 통일운동에도 많은 영향을 미쳤다. 특히 1988년 2월 한국기독교교회협의회(The National Council of Churches in Korea: KNCC) 총회 결의에 따라 ‘민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교회 선언’은 내외에 큰 파문을 일으켰고, 통일문제 논의를 활성화시키는데 큰 역할을 하였다.¹³ 그럼에도 통일 의제가 한국의 시민사회에 중

12. 통일노력 60년 발간위원회, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』 (서울: 통일부, 2005), pp. 124~129.

13. 이장희, “해방 후 민간 통일운동과 정부의 통일정책,” 『통일경제』 (1998년 9월호), p. 26. 종교계의 통일 의제 설정과 활동은 단체 설립으로도 나타나는데, 대표적으로 82년 한국기독교교회협의회(KNCC)는 산하에 통일문제연구원을 갖추고, 85년부터는 매년 ‘통일문제협의회’를 개최하여 통일에 대한 입장을 정리, 발표하고 있고, 천주교 역시 82년 12월 북한선교부를 창설하였고, 99년 10월 민족화해위원회로 바뀌게 된다. 불교계 역시 85년 5월 ‘민중불교운동연합’을 창립하였다. 이는 46년 ‘불교혁신총연맹’ 이후 처음으로 자주적 평화통일을 주장한 것으로 된다. 86년 5월에는 승가 독자조직인 ‘불교정토구현전국승가회’가 조직된다. 통일노력 60년 발간위원회, 위의 책, p. 129.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

요 의제로 설정되기까지에는 민주화의 성취를 기반으로 해야 했다.

1987년 이후 새롭게 등장한 NGO는 1989년 창립된 경실련을 시작으로 참여연대, 환경운동연합 등 한국 시민사회의 중요한 분수령을 상징하면서 통일문제에서도 새로운 흐름을 창출하는데 중요한 역할을 해왔다. 특히 90년대 초반 냉전체제 붕괴, 김영삼 정권 등장 등으로 재야민중운동 진영이 상당한 어려움을 겪었고 이에 따라 새로운 대안을 모색하는 과정이 시민사회 내에서 일어났다.

또한 이 시기에 북한에서는 김일성 사망, 북한의 연이은 대홍수와 극심한 식량난으로 대북지원을 목적으로 하는 시민사회 진영의 단체들이 등장하였고 이들에 의해 남북관계의 민간부문 교류와 협력이 폭발적으로 증대되었다. 정부 차원의 남북 간 교류·협력에 못지않은 대북 인도적 지원 운동은 통일의 대중화, 민간 통일운동의 역량 증대 등을 가져왔으며, 결국 2000년 6.15 남북정상회담을 성사시킨 보이지 않는 힘으로 작용하였다. 종교, 여성, 문화, 의료, 인도 등을 가리지 않는 포괄적인 지원운동은 90년대를 특징짓는 통일운동의 한 형태로 발전했다. 이 시기는 그 동안 한국사회에서 민중의 형태로 존재해오던 시민사회가 점차 분화되고, 시민운동 세력이 통일운동의 전면에 나선 시기라고 할 수 있다. 문민정부의 출범과 초기 경실련 운동 등의 성과에 힘입어 다양한 분야에서 시민운동이 약진했다.

1990년대 NGO의 설립이 활발하게 진행되는 가운데 대북 관련 NGO의 주축이 된 것은 인도적 지원 단체들이었다. 이들 단체는 새로이 형성되어 활동하기도 했고, 기존 인도적 단체들이 대북 지원에 나서기도 했으며, 기존 대북 관련 NGO들이 인도적 지원으로까지 활동을 확장한 경우도 있었다. 한편, 이들 지원 단체와 기존 운동 중심의 대북 관련 NGO 이외에 북한에 대한 새로운 문제제기로 출발한 단체

들도 형성되었다. 대표적으로 점증하고 있던 탈북자 문제 및 북한 인권문제에 대해 시민운동 차원에서 이러한 문제에 집중하는 단체들도 생겨났다. 1996년 설립된 북한인권시민연합, 북한이탈주민후원회 등이 대표적인 단체들이다.

통일운동 차원에서 이들의 활동은 과거의 민주운동에 의한 정치군사적 문제의 우선 입장에서 벗어나 시민들이 보다 더 쉽게 다가설 수 있는 사회문화 분야로의 확대를 의미한다. 그리고 통일문제를 정부와의 충돌과 갈등이 아니라 국민들이 손쉽게 참여할 수 있는 방식으로 변화시켰다. 물론 이들 단체가 과거 진보 진영의 NGO와 대립하거나 갈등을 반복했다고 보기는 힘들다. 즉, 각자의 독자적인 영역을 지키면서 사안별로 연대하기도 하면서 활동을 전개하고 있는 것이다.

<표 VII-3>에 나타나듯이 2009년 10월 현재 통일부에 등록된 관련 단체는 총 238개로 통일활동 전반 63개, 학술연구단체 37개, 경제협력 관련 12개, 사회문화협력 관련 35개, 인도지원협력 관련 51개, 새터민지원 관련 35개, 개성공단 관련 2개, 통일교육 관련 3개 단체 등이다.¹⁴ 이중 2009년 인도지원협력 단체는 51개로 2008년 55개 단체 중 북한인권시민연합, 북한인권개선운동본부, 북한민주화네트워크 등의 인권 관련 단체가 지원대상에서 이산가족, 새터민 지원분야로 옮겨지게 되었다. 이러한 이유는 북한인권 관련 단체의 경우 최근 급증한 탈북자들이 각 단체에 적극적으로 참여하고 있고 관련 단체가 증가하게 되어 재분류되었기 때문이다. 대북 관련 NGO라고 해도 주된 관심사는 서로 다르다고 할 수 있다.

¹⁴ 통일부, 『통일부 허가법인 단체』 <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2009. 11.1).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

표 VII-3 대북지원협력단체

번호	단체명	번호	단체명
1	(사)겨레의숲	27	보통사람들의 통일운동시대본부
2	(사)광주광역시남북교류협의	28	북녘어린이사랑
3	(사)국제사랑재단	29	한민족사랑네트워크
4	(사)나눔인터내셔널	30	북한옥수수심기범국민운동본부
5	(사)북고성농업협력단	31	해피투게더
6	(사)새 우리누리 평화운동	32	평화통일미래연대
7	(사)우리나라사랑	33	통일연합종교포럼
8	(사)하나됨을 위한 늘푸른 삼천	34	통일시대청소년연합
9	(사)하나로민족협력	35	(사)남북누리나눔
10	구손평화봉사단	36	(사)북한전략센터
11	경암	37	생명나눔운동본부
12	나눔과평화재단	38	섬김
13	나라사랑	39	세계결핵제로운동본부
14	남북나눔	40	아름다운금수강산만들기본부
15	남북나눔공동체	41	아리랑공동체
16	남북경제협력발전협의회	42	어린이의약품지원본부
17	남북민간교류협의회	43	열린북한
18	남북사랑나누기협의회	44	우리겨레하나되기운동본부
19	남북어린이어깨동무	45	우리민족서로돕기운동
20	남북의료협력재단	46	전남도민남북교류협의회
21	남북함께살기운동	47	조국평화통일협의회
22	남북협력제주도민운동본부	48	선한의료인들
23	남북환경교류연합	49	코리아평화봉사회
24	동북아곡물지원협회	50	등대복지회
25	동북아한민족협의회	51	민족과겨레
26	민족사랑나눔		

출처: 통일부 내부자료.

나. 대북정책과 사회적 관심 제고

이명박 정부가 출범하면서 추진한 상생·공영의 대북정책¹⁵은 남북 관계의 현주소에 대한 올바른 인식을 바탕으로 북핵 폐기를 통하여 한반도의 평화와 안정을 이룩하고 남북 주민 모두의 이익과 행복을 추구하는 상생과 공영의 새로운 남북관계를 이루어 나가하고자 하는 것이다. 상생과 공영의 대북정책은 한반도 비핵화와 군사적 긴장완화가 실현되는 <평화공동체>, 새로운 한반도 평화구조의 토대 위에서 호혜적 경제협력과 관계가 형성되는 <경제공동체>, 남북한 주민이 모두 행복한 <행복공동체> 등 3대 비전을 추구한다. 중점과제로는 남북대화 실현, 한반도 평화정착, 상생 호혜의 남북교류, 사회교류 문화 활성화, 인도적 지원 등을 천명하고 있다.¹⁶

현재 추진되고 있는 이명박 정부의 대북정책 기조는 남한의 월등한 경제력을 통해 북한을 이끌어내는 것으로 요약된다. 이 점은 과거의 대북정책기조와 비교할 때 차이를 보이는 부분으로 이전 정부 시기의 대북정책 기조가 남한의 경제력을 남북의 화해와 협력을 이루는데 활용하고 이를 통해 북한의 비핵화와 개방을 달성하면서 평화를 이끌어 내는 것이었다고 보면, 이명박 정부는 이와 달리 북한의 비핵, 개방이라는 우선적인 요건을 통해 경제적인 부분을 지원하여 평화를 증진시키는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 현재의 남북관계 상황에서 신

15- 상생·공영의 대북정책은 1991년에 채택된 남북기본합의서인 “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”의 키워드인 ‘화해’와 ‘협력’을 ‘상생’과 ‘공영’으로 발전시킨 것이다. 상생·공영의 대북정책 수단으로는 ‘비핵·개방 3000’구상이다. 이는 북한이 핵문제를 해결하여 미국 및 일본과 국교를 정상화하고 자본주의 국제사회에 참여해 안보불안을 없애고 경제발전을 실현하는 것을 지원하는 것이다. 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000』 (서울: 통일연구원, 2008).

16- 통일부, 『2009 통일백서』 (서울: 통일부, 2009), p. 21.

정부 대북정책 선택 결과 나타나고 있는 남북관계는 현실적으로 매끄럽지 못한 양상을 보이고 있다.¹⁷

한편, 북한이 1998년 8월 대포동 1호 미사일을 시험 발사하여 북미 관계가 악화된 바 있었으나, 1999년 9월 북·미 베를린 회담에서 양국은 미사일 추가발사 억제 및 미국의 대북경제 완화조치로 경색국면이 다시 완화되었다. 북한은 경제를 재건하고 외교적 고립을 피하기 위해 ‘통미봉남(通美封南)’ 정책에서 벗어나 실용주의적인 접근으로 남한과의 다각적인 교류를 추진했다.¹⁸

그 후 2002년 1월 부시 대통령이 연두교서 연설을 통해 북한, 이라크, 이란 등을 ‘악의 축(axis of evil)’으로 규정하고, 불량국가들을 전술적으로 공격할 수 있는 새로운 고성능 핵무기 개발의 필요성을 제기하여 북한의 강한 반발을 야기했다.¹⁹ 그러나 3월 북한의 박길연 유엔주재 북한대표부 대사와 미국의 잭 프리처드 대북교섭담당 대사가 뉴욕에서 회동하여 북·미 회담 재개문제와 북한의 KEDO와 협의를 재개한다고 밝혔다.²⁰ 아울러 북한은 한국의 대북특사 방북 허용 및 일본과의 적십자회담 재개에도 합의하였다. 특사의 방북으로 남북 관계가 활기를 띠기 시작하면서 북한의 부산 아시안게임 참가, 경평

17. 김도태, “남북관계의 현주소: 이명박 정부의 대북정책 현황과 과제,” 『통일문제연구』, 제51호 (2009), p. 201.

18. 북한은 ‘햇볕정책은 미국의 평화적 이행전략의 변종으로 화해와 협력의 미명 하에 우리를 개혁·개방으로 유도하여 자유민주주의 체제에 흡수통일하려는 모략책동이라고 비난하면서 다른 한편으로는 교류를 하고 있다. 특히 북한은 경제적 실리 획득을 위해 ‘정경분리 원칙’에 입각한 민간교류, 특히 대외 이미지 개선효과와 경제적 대가성이 있는 분야의 공연예술 및 체육교류를 선별적으로 수용하였다. 임재형, “탈냉전기 북한외교정책의 변화요인과 대응전략,” 『국제정치논총』, 제41집 4호 (한국국제정치학회, 2001), p. 120.

19. 『로동신문』, 2002년 2월 11일, 2002년 2월 14일, 2002년 3월 16일.

20. 김경호, “한반도 평화를 위한 하나의 대안적 모색: 다자안보협력체를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제42집 2호 (한국국제정치학회, 2002), pp. 200~204.

축구대회의 서울 개최, 제5차 이산가족 상봉으로 이어졌다.

그러나 남북관계는 2006년 북한의 미사일 발사와 핵 실험으로 다시 경색국면을 맞았고, 2007년 남북정상회담을 통해 현재에 이르게 되었다. 이명박 정부의 대북정책 변화에 따라 북한이 대남강경조치의 일환으로 『비핵·개방·3000』의 폐기와 ‘6.15 공동선언’, ‘10.4 선언’의 이행을 요구하는 등 비난의 수위를 높이자, 남북관계는 국민의 정부, 참여정부 때와는 달리 경색국면으로 전환되었다.

대북정책이 정권별로 다르게 진행되면서 대북정책에 대한 국민적 이해와 사회적 제고는 시민사회의 성숙과 함께 진행되었다. 사실 1980년 중반까지 대북 관련 NGO가 시민을 대상으로 한 운동을 전개하는 것은 불가능했다. 정부는 통일논의를 독점했을 뿐만 아니라 민주화 운동 및 반대자에 대한 정치적 탄압의 명분을 북한 및 반북 이데올로기에서 찾았다. 당시 존재했던 대북 관련 NGO의 대부분은 정부의 입장을 옹호하였고 이를 북한에 요구하거나 국민들에게 전달하는 역할을 담당했으며 오늘날까지 이들 단체의 상당 부분이 보수적 NGO로 이어져 내려오고 있다. 제도권의 야당 또한 민주화의 측면에서 정부와 갈등하더라도 북한 및 통일문제에 대해서는 대체로 정부와 보조를 맞추었다. 북한 및 통일문제에 대해서는 정부와 야당이 구분되지 않았다는 것이 일반적인 평가이다.²¹

이러한 가운데 1995년부터 현재까지 실행되어 온 NGO들의 대북 관련 활동은 초기 단계에 북한의 경제적 위기와 식량난을 대북 접촉을 위한 주요 의제로 삼아 대북지원사업을 진행하고 이를 통해 국민

²¹ 구체적인 내용을 살펴보면 과거 3, 4공화국 시기의 박정희에 대한 색깔론 공세에서 알 수 있듯이 오히려 야당도 반북 이데올로기를 동원하여 집권 세력을 공격하였다. 1996년 북한 잠수함이 동해안을 침투했을 때 오히려 야당이 대규모 북한 규탄 대회를 주장하기도 하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

들의 광범위한 참여를 유도했다.²² 북한의 식량난을 극복하기 위한 NGO들의 인도적 지원 사업은 주로 북한 내부의 기아문제와 북한 아동의 급식문제, 그리고 배고픔을 참지 못하고 중국이나 인근 지역으로 목숨을 걸고 북한을 탈출하는 북한 주민들의 인권문제 등 다양한 이슈와 결합되었다. 남북 관련 NGO의 활동은 북한에 대한 남한 내 사회·단체의 접촉면을 확대하는 근거를 마련하였고 이를 통해 넓게는 남한사회 내부의 대북한 인식에 새로운 변화를 추진하였을 뿐만 아니라 북한의 경제위기 극복에 일조함으로써 남북관계 개선에 영향을 미치고 있다.

그러나 정부와 NGO 진영이 과거와 같은 대립 일변도의 모습에서 탈피해가고 있는 반면, 여전히 정부와 진보적 통일운동 진영의 갈등은 지속되었다. 이것은 대북정책에 대한 다양한 의제가 제기되고 있음에도 여전히 전통적인 좌우 이념적 편향성이 기계적으로 작용하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 과거 권위주의 정부 시절의 대북정책에 대한 논란은 국가와 시민사회의 구조였으나, 이제는 시민사회 안에서 진보와 보수의 구도로 재편성되고 있다. 결국 대북정책에 대한 다양한 목소리가 시민사회에 존재하는 결과로 이어졌다는 것이다.

다. 대북 관련 NGO의 성향과 활동

(1) NGO의 성향

대북 관련 NGO는 정치적 입장의 차이가 적지 않다. 통일을 어떻게 보느냐, 북한을 어떻게 보느냐에 따라 단체의 활동 방향이나 내용에

²² 배성인, “북한 식량난으로 인한 대내외적 변화와 새로운 모색,” 『국제정치논총』, 제40집 1호 (한국국제정치학회, 2000), p. 274.

차이가 나타난다. 대북 관련 NGO를 분류하는 데는 여러 가지 기준이 적용될 수 있다. 대북 관련 NGO의 기원과 활동 영역에 기초하여 분류가 가능하다면 대북활동과 그 활동 목적에 따라 ‘점진적 통일 준비형’, ‘조건적 지원형’, ‘무조건적 단순지원형’, ‘민주적 조건지향형’으로 구분할 수 있다.²³ 또한 이념적 성향에 따라 진보, 보수, 중도 등의 다양한 분류가 가능하다.²⁴

통일부에 등록된 단체 가운데 활동을 비교적 활발히 하고 있는 NGO의 성향을 보면 <표 VII-4>와 같이 나타난다. 진보적인 성향의 단체들은 북한의 입장을 이해하려는 경향이 강하고, 민족 간 대화와 협조를 중요하게 생각한다. 반면 보수적 성향의 단체들은 포용정책에 대해 비판적이고 북한체제의 전복을 지향하고 미국과의 협조를 중시한다. 대북지원에 있어서도 진보적인 단체들은 지원을 지지하는 반면 보수적인 집단들은 대북지원이 북한 정권의 유지에 기여한다는 점을 들어 반대하는 입장을 취하고 있다.

본 연구에서는 대북 관련 NGO의 활동을 인도적 및 교류협력, 인권 문제, 민주적 활동으로 나누어 살펴보고자 한다.

²³ 정연정, “남북관계와 통일 NGO: NGO의 활동유형과 발전방향,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (한국국제정치학회, 2000), pp. 345~358.

²⁴ 손기웅·김영운·김수암, 『한반도 통일대비 국내 NGO의 역할 및 발전방향』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 20~24.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

표 VII-4 성향별 통일 관련 시민단체

진보적 성향(18개)	대중적 중도성향(22개)	보수적 성향(17개)
<ul style="list-style-type: none"> • 남북공동선언실천연대 • 민주주의민족통일전국연합 • 민족화해저주통일협의회 • 반비어성회 • 6.15공동선언실현과한반도평화를위한통일연대 • 6.15남부공동선언실천청년학생연대 • 자주평화통일민족회의 • 전국민족민주유가족협의회 • 조국통일범민족연합 • 조국통일범민족청년생연합 • 주한미군철수운동본부 • 청년통일광장 • 통일광장 • 통일맞이 • 평화와 통일을 여는 사람들 • 한국대학생총연합회 • 한국청년단체협의회 	<ul style="list-style-type: none"> • 거레하나되기운동연합 • 경실련 통일협회 • 금강산사랑운동본부 • 남북경협국민운동본부 • 남북민간교류협의회 • 민족문화교류재단 • 민족통일중앙협의회 • 민족화합운동연합 • 민족화해협력범국민협의회 통일위원회 • 영세중립통일협의회 • 우리민족서로돕기운동 • 참여연대 평화군축센터 • 통일을 여는 사람들 • 평화네트워크 • 평화를 만드는 여성회 • 평화와통일을위한남북나눔운동본부 • 평화통일시민연대 • 한겨레평화통일협회 • 한국기독교교회협의회 • 한국청년단체협의회 • 한사랑민족통일진흥원 • 흥사단민족통일운동본부 	<ul style="list-style-type: none"> • 민족통일촉진회 • 바른사회를위한시민회 • 밝고힘찬나라운동본부 • 북한민주화네트워크 • 북한민주화운동본부 • 북한민주화협의회 • 북한인권개선운동본부 • 북한인권시민연합 • 북핵저지시민연대 • 성우회 • 6.25 전쟁남북인사가족협의회 • 육해공군해병대연합회 • 인터넷독립신문 • 자유시민연대 • 한국기독교총연합회 • 한국자유총연맹 • 한반도전쟁국민협의회

주: 북한에 대한 태도, 미국에 대한 태도, 포용정책에 대한 태도 등을 고려한 분류이다.
출처: 이우영, “2000년 이후 남북관계 의제에 대한 시민사회의 활동평가” (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제19차 정책토론회 자료집, 2008), pp. 97~98.

(2) 인도적 지원 및 교류협력 NGO

우선 인도적 지원을 위한 NGO는 극심해진 식량난으로 인한 북한 주민의 고통과 경제난을 해결하기 위해 여러 가지 물품과 성금을 긴

급구호 차원으로 북한에 조건 없이 보낸다. 이들은 대북 접촉을 위해 북한에 식량을 지원하고 이를 위해 필요한 활동을 추진한다. 이들 NGO는 북한을 한민족의 일부분으로 받아들여야 한다는 점을 특히 강조하고 민족의 고통을 서로 나누어 돕는 것의 중요성을 국민들에게 홍보해 왔다. 1995년 이후 지원 실적이 가장 높은 NGO는 국제적십자 연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC)이며, 국내 NGO의 대북지원은 최근 활발하게 진행되고 있다.²⁵ 국내에서 활동하고 있는 많은 NGO 중 북한에 대한 적극적인 지원사업을 하고 단체는 우리민족서로돕기, 유진벨재단, 이웃사랑회, 월드비전, 제이티에스(JTS), 한민족복지재단 등이 있다. 이들 10여 개 단체들의 지원금액은 전체 지원규모의 85%를 상회하고 있다.²⁶

교류협력을 위한 NGO는 긴급구호의 인도적 지원활동을 하는 NGO와는 조금 다른 차원의 지원을 추진하고 있다. 교류협력을 위한 NGO는 북한과 남한의 문화, 사회, 경제, 복지, 여성 그리고 여타 분야의 교류를 중요하게 다루며, 필요한 기본적인 지원 사업을 수행해 왔다.

교류협력을 위한 NGO는 물자 지원을 초기 단계에 북한과의 우호적인 관계를 만들어 가는 한 과정으로 인식하고 있다는 점에서 긴급구호 인도적 지원을 하는 NGO와 다르다. 통일 이후 남북 간의 이질성을 극복해 나가기 위해 점차적으로 남북 간의 이해 기반을 넓혀나

25. 조한범, 『NGO를 통한 남북사회문화교류협력증진 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 1998); “NGO의 대북 활동 평가와 남북교류 협력 영향: NGO의 대북 활동 현황과 평가,” 『통일경제』, 제54호 (1999) 참조.

26. 이종무, “대북 인도적 지원의 현황과 과제,” (동경 국제 NGO대회 발제문) <www.ksm.or.kr/frame719.htm> (검색일: 2002.10.29); 이용선, “남북정상회담과 향후 대북 민간운동 전망과 과제,” (우리민족서로돕기 창립4주년 토론회 자료집) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

가기 위한 대화와 교류를 준비하는 것이다. 이들 NGO는 정부의 대북 정책에 대한 가치 판단을 하기보다는 대북정책이 법적·제도적으로 이들의 교류를 얼마나 원활하게 보장할 것인가를 평가하는데 초점을 맞춘다. 대표적인 NGO로는 우리민족서로돕기, 월드비전, 국제옥수수재단, 남북어린이어깨동무, 국제기아대책기구, 굿네이버스, 유진벨 재단, 평화의 숲 등이 있다. 대부분 교류협력 NGO들은 처음에는 단순한 물자지원 사업으로 시작하여 교류협력 사업, 개발지원 사업으로 전환해 가고 있다.

우리민족서로돕기는 천주교, 기독교, 불교계 등 국내 6대 종단과 주요 시민사회 단체가 함께 참여하는 연대조직으로 1996년 창립되었으며 인도적 대북지원과 남북 간 교류사업을 통해 남북 간의 반목과 대립을 깨고 한반도 평화정착과 민족의 화해와 공존을 이루어나는데 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 북한의 인도적 상황을 구조적으로 개선할 수 있도록 농업 및 보건 의료 분야의 개발복구 지원사업을 중점적으로 추진 2001년 농기계 지원사업, 2002년 평양시 낙랑구역에 알약생산 공장 건설 등을 지원했으며 단순 구호 복지에서 중장기 개발사업으로 전환되고 있다.

국제옥수수재단은 1998년 설립된 단체로 슈퍼 옥수수 개발을 통해 세계 식량문제 해소와 국제 평화에 기여하고자 북한의 주요 식량작물인 옥수수를 대상으로 하고 있다. 북한에 대한 식량 구호 사업을 시작으로 현재 베트남, 동티모르, 몽골 등에서 자립 식량지원, 아동결연사업, 지역보건 개발사업, 긴급 구호사업 등을 전개하고 있다. 필요한 종자 및 비료 등 영농 물자, 시험 재료와 기술을 북측에 제공, 북측은 시험재배를 담당하여 그 결과를 국제옥수수재단과 공유했으며 지속적으로 지원하고 있다.

굿네이버스는 기독교 정신에 입각하여 가난하고 소외된 지구촌 이웃들의 문제에 관심을 가지고 전문적으로 해결해야 한다는 사회적 요청에 부응하고자 1991년 3월에 설립되었다. 1996년에는 유엔 경제사회이사회(UN ECOSOC)로부터 국내 NGO로는 처음으로 포괄적 협의지위(General Consultative Status)를 부여 받았다.²⁷ 국내에서는 아동학대 예방센터, 지역복지센터, 복지관 등의 사업을 수행하고 있으며 해외에서는 방글라데시, 케냐, 에티오피아, 르완다, 타지키스탄, 네팔 등 10개국과 북한에서 구호개발 사업을 하고 있다.

(3) 인권문제를 위한 NGO

북한의 식량 위기와 더불어 탈북자 문제와 인권문제는 정부와 NGO의 또 하나의 과제이다. 최근 남북관계에서 중요한 문제로 떠오르고 있는 북한인권과 관련된 시민단체의 입장은 전반적으로 보수적이라고 할 수 있다. 북한인권을 다루고 있는 단체들은 주로 북한의

27- 유엔경제사회이사회의 협의자격(Consultative Status)은 Category I은 포괄적 협의지위(General Consultative Status), Category II는 특정분야 협의지위(Special Consultative Status), Category III은 Roster로서 명의 등재(Roster Status)등 세 가지 종류로 구분한다. ① 포괄적 협의지위(General Consultative Status)를 갖는 NGO들은 경제사회이사회(Economic and Social Council: ECOSOC)가 다루는 대부분의 분야와 관련되어 활동하며 ECOSOC 및 산하위원회 회의에 참석, 질의, 결의문 제출 등 명실상부한 공식 자문기관으로서의 역할을 수행할 수 있다. ② 특정분야 협의 지위(Special Consultative Status)를 갖는 NGO는 ECOSOC가 다루는 특정분야에 한해서만 의제를 제안할 수 있다. 즉, ECOSOC 및 관련 분야 전문가 활동에 참여할 수 있으며 서면 혹은 구두로 발언이 가능하다. ③ 세 번째 범주에 속하는 NGO는 명의 등재(Roster Status)로 ECOSOC과 그 산하기구 및 여타 유엔활동에 간헐적인 관심을 갖는 NGO들이며, 비정기적으로 유엔회의에 참석하거나 문서로 된 의견을 보낼 수 있다. UN ECOSOC, *Work of the Non-Governmental Organizations Section of the Secretariat: Report of the Secretary General*, 8 May 1998. <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo.html>> (검색일: 2009.10.6).

열악한 인권을 고발하는 데 활동의 목표를 맞추고 있으며, 인권 개선을 위하여 북한 정권의 교체나 붕괴를 지향하는 경향이 있다.

북한인권 관련 단체의 경우 최근 급증한 탈북자들이 적극적으로 참여하고 있다는 특징을 갖고 있으며, 보수 성향의 시민단체 및 기독교 단체와 연대하는 경향도 있다. 또한 다른 분야 단체와 달리 국제적인 연대를 중시하는 특성을 갖고 있다. 인권문제를 위한 NGO는 주로 북한의 인권문제를 국제기구나 외국 정부에 알리고, 북한의 심각한 인권문제를 해결하기 위해 북한정부에 압력을 행사해 줄 것을 촉구하고 있다. 특히 이들 NGO가 인권문제를 둘러싸고 중요하게 취급하고 있는 문제는 북한의 기아와 이러한 기아를 견디지 못하고 중국이나 여러 지역으로 탈북 하는 북한 주민들의 신변보호와 강제소환 등인데, 이들은 이러한 어려움에 처해 있는 주민들에게만 지원의 범위를 한정하고 있다.

대표적인 단체로는 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한민주화운동본부, 북한인권국제연대, 납북자가족모임 등이 있다.

북한인권시민연합은 1996년 5월 인권운동가·지식인·탈북자가 중심이 되어 발족한 비영리, 비정부, 비종교 인권단체이다. 휴머니즘에 입각하여 북한의 열악한 인권상황을 개선하고, 고통 받는 탈북난민들을 돕기 위해 활동하고 있다. 특히 세계 각국의 인권단체, 인권운동가들과 함께 활발한 국제캠페인을 벌이고 있으며, 젊은 세대가 중심이 되어 국내에 입국한 북한이탈주민들의 정착을 돕고 지원하는 다양한 활동을 수행하고 있다.

북한민주주의와 인권실현을 위한 네트워크는 북한의 인권침해 사례를 국내외에 공개하여 최종적으로 북한의 민주주의를 실현하고 인권상황을 개선시키는 것을 목적으로 1999년 설립된 단체이다. 이 단

체는 국제사회와 네트워크 구축사업을 활발히 진행하고 국내적으로 지식인, 일반시민, 탈북자 등을 중심으로 한국의 민주화를 토대로 북한사회의 민주화를 실현한다는 구상을 갖고 있다. 이들은 정부의 대북정책에 대해서 남북관계를 개선하려는 어떠한 정책이나 정치적 활동도 인권에 우선할 수 없다고 주장하고 북한 이탈 주민들이 겪는 인권침해의 심각성을 인식하여 그들을 보호하기 위한 법적·제도적 대책을 강구하고 있다.

탈북자 지원활동을 일률적으로 평가할 수는 없지만, 대체로 안보에 영향을 주지 않는 탈북자 지원활동과 안보위협요인이 될 수 있는 탈북자 지원활동이 있다. 안보에 영향을 주지 않는 즉, 정부와 협력적인 관계 속에서 활동하는 NGO는 중국 연변 등지에 흩어져 있는 탈북자들을 희생과 봉사의 수준을 넘어 생명의 위협까지도 감수하면서 헌신적으로 돌보고 있다. 이들은 순수하게 인권 차원에서 탈북자들에 대한 난민지위 부여를 주장하기도 한다.²⁸ 이에 반해 안보에 위협을 초래하는 NGO는 기획명명을 추진함으로써 인권문제를 제기하여 북한을 고립시키고 북한 정권을 타도하지는 입장을 가진 사람들이 상당수 있다.²⁹

²⁸ 탈북자의 난민 지위 인정에 대한 요구는 어려움을 안고 있다. 난민협약상의 난민은 일반인이 생각하는 것 보다 매우 좁은 개념이다. 협약상의 난민이란 “인종, 종교, 국적 또는 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려”가 있어서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 않는 자를 가리킨다. 이런 난민 요건에 합치될 탈북자는 비교적 소수에 그칠 것으로 판단된다. 왜냐하면 탈북자의 동기는 주로 경제적 이유이지 정치적 이유가 아닌 경우가 다수이기 때문이다.

²⁹ 이들은 탈북자들을 종교 또는 의료구원 활동 등의 형태로 보호하거나 특정 지역에 은닉시킨 후 북한의 인권을 제기하고 북한의 정치적 동요와 붕괴를 유도하는 차원에서 활동하고 있다. 독일인 의사 플러첸도 이에 해당하는데 미국 의회에 가서 탈북자들이 당하는 고통을 증언하는데 머무르는 것이 아니라 몽고에 1500여 명을 수용할 수 있는 정착촌을 건설하겠다고 한다. 박선원, “탈북자문제와 동북아 안보:

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

(4) 민주적 활동을 위한 NGO

민주적 활동을 위한 NGO는 주로 통일을 이룩하는 전제조건으로 남한사회 내에 민주적인 정치구조가 복원되어 통일에 대한 시민의 의사 수렴구조를 하루 빨리 구축해야 한다고 강조한다. 이와 같은 조건을 마련하는 중요한 힘은 바로 적극적인 범국민운동에 있다고 인식하고, 범국민적 운동을 추진하기 위한 제반 활동을 수행하고 있다.

이들 NGO는 정부의 대북정책이 민간 통일운동을 적극적으로 뒷받침하는 방향으로 나아가야 함을 강조하면서, 민간 통일운동에 대한 정부의 탄압과 제재가 중지되어야만 대북정책의 의미가 분명해질 수 있다고 인식한다. 또한 통일조건에 가장 중요한 핵심은 국가보안법과 같은 법적 제한 때문에 통일을 위한 자유로운 조건들이 성립될 수 없다고 주장한다. 따라서 이들은 적극적인 제도 개선을 운동의 모토로 내걸고 제반 활동을 펼쳐왔다.

대표적인 NGO로는 민족화해협력범국민협의회(이하 민화협), 조국통일범민족연합, 민주주의민족통일전국연합 등을 들 수 있다.³⁰ 민화협은 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민족의 화해협력과 평화실현을 통해 민족동질성의 회복을 목적으로 정당, 사회단체들이 연대하여 통일운동을 주도하기 위해 1998년에 설립된 상설협의체이

비전통적 안보의 관점,” 『동아시아 안보 논의와 현황과 과제』 (한국정치학회 국방·안보 학술회의, 2002), pp. 157~160.

³⁰ 일부는 이 단체들을 NGO라고 규정하는 데 동의하지 않을 수도 있다. 그러나 민족화해협력범국민협의회, 조국통일범민족연합, 민주주의민족통일전국연합이 정치 지향적 성격을 갖고 있다고 하더라도 여전히 시민사회 영역에서 운동을 수행하고 있거나 선거나 정치 과정에 참여하고 있지 않다는 점에서 NGO로 분류해도 무리가 없다고 판단한다. 이들 NGO는 과거부터 지금까지 진보적 통일운동을 주도해 온 단체로서 다른 어떤 단체들보다도 국가 영역으로부터 독립적인 운동을 전개해 왔으며, 시민사회 중심의 통일운동을 적극적으로 지향해 왔다.

다. 민화협은 1991년 남북기본합의서를 실천하여 화해협력을 통한 평화통일을 이루고 이에 대한 범국가적 합의를 도출하는 것을 활동의 기본 목적으로 삼고 있다. 이와 같은 목적을 실행하기 위해 국민통일 의식 조사사업, 남북기본합의서 실천 범국민운동, 통일기금 조성을 위한 사업과 민족화해 교류사업 등을 핵심적으로 추진해 왔다.³¹

이상과 같이 대북 관련 NGO의 활동은 북한에 대한 남한 내의 사회·단체의 접촉면을 확대하는 근거를 마련하고 있으며 다른 한편으로 NGO의 성향과 시민사회의 분화과정을 통해 진영 간의 갈등을 야기하기도 한다. 다음 장에서는 대북정책의 논의의 장으로 이러한 다양한 NGO와 정부의 협력방안을 살펴보기로 하겠다.

4. 대북정책 논의 무대로서의 NGO와 공감대 확산방안

가. 활동 주체로서의 NGO와 협력방안

(1) 협력적 NGO와의 협력 방안

대북정책 논의에 있어서 비교적 정부와 협력적 관계에 있는 NGO는 인도적 지원 및 교류협력을 하고 있는 유형의 단체이다. 이는 협력 모델로서 정부와 NGO의 관계는 정부와 NGO 둘 다에 의해 중요한 역할을 한다는 것이다. 여기서 정부와 NGO는 개별적으로 일하기보다는 함께 행동한다. 협력형은 정부가 재정을 책임지고 NGO가 실질적인 활동을 담당한다. 이러한 모델은 대북 관련 NGO에서 매우 광범위하게 퍼져 있다. 이 모델은 정부와 NGO 간의 협상력과 재량의 정

³¹- 라미경, “남북한관계에서 NGO의 역할,” pp. 302~303.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

도에 따라 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 NGO가 정부의 활동 프로그램의 대리인으로서 자율적인 활동과 재정력을 갖고 있지 않는 것으로 협력적 대리인형이고, 다른 하나는 NGO가 재정과 활동의 자율성을 갖고 있으면서 활동 프로그램을 주도하거나 정치적인 과정을 통해 그러한 자율성을 더욱 키워나가는 모델로 공동 협력형이다.

이명박 정부 출범 전 대북 관련 NGO는 특히 정부와 협력적 대리인형 관계에서 법·제도적 장치를 마련하는 데 초점을 두고 실행해 왔다면 앞으로 우리민족서로돕기, 월드비전, 유진벨재단, 국제기아대책기구, 국제옥수수재단 등 단체는 NGO의 재정과 활동의 자율성을 가지면서 단순 구호 차원의 활동 프로그램에서 개발구호, 정책 구호의 방향으로 전환시키는데 더욱 박차를 가해야한다. 아울러 정부는 대북 관련 NGO의 전문성을 고려하여 활동과 재정의 자율성을 부여해야 하며, 역량과 전문성을 갖추지 못한 NGO에 대해서는 일정 조건과 기준을 제시하여 투명성 및 효율성 강화방안을 모색해야 한다.

(2) 反정부 NGO와의 협력방안

정부와 NGO의 역할은 주로 정부가 정치·군사적인 문제나 남북관계의 큰 방향을 담당하고, 대체로 NGO가 사회문화 교류와 인도적 지원 및 협력에 관해 맡는 구조였다. 그러나 여전히 진보 진영과 정부의 대립과 갈등이 지속되고 있다. 특히 김영삼 정부 때까지 정부에 의한 NGO의 이념적 공세가 지속되었고 김대중 정부 이후에는 보수적 NGO에 의해 이러한 이념적 공세가 이루어졌다.³² 이는 남남갈등이라는 새로운 현상이 발생한 주된 원인이 되고 있다. 이의 근본적인

³² 정영철, “민주화와 통일의 역동성과 시민사회의 발전,” pp. 74~76.

원인은 우리 사회의 정체성에 대한 제대로 된 역사적 성찰이 이루어지지 않은 조건에서 분단이라는 역사가 만들어낸 냉전적 이념구조를 온전히 깨뜨리지 못한 결과로 보인다. 즉, 남북화해를 이루면서 남북 갈등이라는 역설적 현상을 초래한 것은 그만큼 대북정책이 국민적 합의에 기반을 두어 민족공동의 번영을 위하여 추진되었다기보다는 정치적 목적으로 이용되었기 때문이다.³³

대표적인 진보 성향의 대북 NGO는 남북공동선언실천연대, 민주주의민족통일전국연합, 6.15 공동선언 실현과 한반도, 평화를 위한 통일연대, 주한미군철폐운동본부, 평화와 통일을 여는 사람들 등이 있다. 사실, 정부 간 대화가 단절되고 긴장상태가 고조되면 NGO 진영과 정부 간 대립과 충돌이 발생할 가능성이 그만큼 높아진다. 따라서 정부 당국 간 대화의 활성화는 곧 정부와 대북 관련 진보 진영의 NGO 간의 상호보완 역할이 커지고 일정한 역할 분담이 자연스럽게 형성된다. 그러므로 정부는 진보 진영의 NGO와 지속적인 대화의 활성화를 통해 국민적 지지 기반을 확립하는 것이 무엇보다도 필요하다. 즉, 상시적인 대화 시스템을 구축하여 우리 사회의 정체성에 관한 지속적인 논의를 할 수 있도록 논의의 장을 마련해야 한다.

(3) 새로운 NGO의 활동 지원방안

다양한 영역에서 활동하고 있는 대북 관련 NGO 중 <표 VII-5>에 나타나듯이 최근 가장 눈에 두드러지게 증가하고 있는 분야가 새터민 지원 단체이다. 국내 입국한 새터민의 규모가 지난 1988년 이후 매년

³³ 강동완, “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구,” 『국제정치논총』, 제48집 1호 (한국국제정치학회, 2008), pp. 311~312.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

꾸준히 증가하고 있으며, 2007년 2월에는 그 수가 1만 명을 넘었으며, 2008년 12월까지 1만 5,057명에 이르렀다. 최근 5년 동안의 새터민 수가 지난 수십 년 동안 입국한 새터민 규모의 5배에 달해 새터민의 국내입국이 급증하고 있다.³⁴

표 VII-5 이산가족, 새터민지원분야 단체

번호	단체명	번호	단체명
1	일천만이산가족위원회	19	거래사랑복지협의회
2	북한인권개선운동본부	20	여명
3	북한이탈주민후원회	21	통일을준비하는탈북자협회
4	북한인권시민연합	22	승의동지회
5	탈북자동지회	23	영통포럼
6	좋은벗들	24	사랑담는사람들
7	북한민주화네트워크	25	디아스포라 영상제작보존회
8	거래하나되기운동연합	26	(사)한반도평화연구원
9	6.25 전쟁납북인사가족협의회	27	(사)북한전략센터
10	평화·통일탈북인연합회	28	부산YWCA 새터민지원센터
11	다리공동체	29	한국기독교탈북민정착지원협의회
12	남북문화통합교육원	30	새터민회
13	좋은씨앗(하늘꿈학교)	31	우리탈북민정착기구
14	두리하나	32	남북연론연구회
15	북한민주화운동본부	33	자유북한캠페인
16	북한인권정보센터	34	미래나눔재단
17	디렉터스 비전	35	한꿈
18	NK인포메이션센터		

출처: 통일부 내부자료.

³⁴ 최성일, “경기도 새터민 정착지원 방안 연구,” 『2008 정책보고서』 (경기도 여성가족연구원, 2008), pp. 4~6.

1990년 중반 이후 지속적으로 증가해온 새터민 상황은 시간이 경과하면서 북한 내부의 사회변화와 중국을 비롯한 체류국의 여건 변화로 새로운 어려움에 직면하게 되었다. 새터민 수가 늘어남에 따라 이들의 사회적응상 어려움이 사회문제로 부각되고 있다. 최근 한국에서 적응의 어려움을 겪는 새터민들이 제3국 체류탈북자로 위장하여 영국에 난민 신청을 하는 경우도 늘어가고 있고 이들 중 상당수는 또 다시 적응의 어려움을 겪고 있다.³⁵ 그동안 분단체제 하에서 전개된 남북한 간 체제 경쟁과 긴장관계 속에서 간헐적으로 발생했던 새터민 정착문제는 새터민이 차지하는 독특한 위상과 향후 한국사회에서 정치·사회적으로 미칠 잠재적 영향력으로 인해 새로운 쟁점으로 부상될 것이다. 또한 새터민의 입국 증가와 탈북 동기 및 사회경제적·인구학적 배경이 다양해짐에 따라 새터민 정착지원정책 방향의 전환이 필요한 시점이다. 현재의 새터민 정착지원정책은 통일부를 중심으로 한 중앙정부 주도 하에 새터민의 자립·자활을 위한 맞춤형 지원을 추진하고 있다. 그러나 새터민이 급증하여 서비스 대상자의 다양한 성격에 맞춘 개별화된 맞춤형 정착지원이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

따라서 정부가 새터민이 실제 거주하는 지역사회에 성공적으로 정착할 수 있도록 지원하기 위해서는 해당 지방자치단체와 지역 내 유관기관들을 연계하여 실질적인 지원이 이루어지도록 해야 한다. 아울러 새터민 지원 분야 NGO들 간의 체계적인 시스템을 통한 교류가 이루어 질 수 있도록 지원해야 한다. 새터민 아동, 청소년, 여성, 노인 등 다양해진 계층에 맞춘 사회적 프로그램과 그들이 당면한 문제를

³⁵ 엄홍석 외, 『2006 북한이탈주민 경제활동 동향』 (서울: 북한인권정보센터, 2007), pp. 10~15; 이금순 외, 『북한이탈주민 적응 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003); 박정란, 『새터민 자립정착을 위한 직업능력개발 현황 및 개선방안연구』 (서울: 통일부, 2007).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

해결해 주는 NGO 프로그램에 자율성을 부여하여 주요 행위자로 인식해야 한다.

나. 정책 내용을 대상으로 본 對 NGO 협력방안

대북 관련 NGO는 1990년 중반에 대북 인도적 지원을 계기로 폭발적으로 증대하였고, 2000년 정상회담을 기점으로 새로운 역할을 부여받고 있는 것으로 보인다. 기존 교류·협력 사업의 다양화와 공고화가 요구되어지고, 단순한 인도적 지원에서 개발지원으로 전환되고, 국내 통일운동의 한 단계 높은 발전을 위한 과제들이 놓여 있다. 대북정책에 있어서도 의제 설정, 정책 결정, 집행, 평가 과정에서 정부 이외 시민사회 참여의 필요성이 증대되고 있다. 시민사회의 정책 참여는 정부의 독단적이고 비민주적인 정책 결정을 막고, 정책 이슈의 투명성과 책임성을 확보할 수 있다. 또한 다양한 계층과 집단 간의 참여를 통한 행정의 민주성은 정책의 합리성에도 기여하게 된다.

이러한 정책 내용을 대상으로 본 對 NGO 협력 방안은 다음 세 단계에서 모색해 볼 수 있다.

첫째, 대북정책의 논의 단계이다. 대북 관련 NGO의 역할은 잘 드러나지 않는 사회문제를 이슈화시켜 사회 표면에 드러나게 하는 쟁점 발굴자 역할, 정책결정과정에 참여하여 활동하는 참여자 역할, 정부와 시민 간의 의사소통을 통해 의견을 조정하고 정보를 교환하는 중재자 역할 등이다. 그러므로 대북정책의 논의 단계에서 진보 진영, 대중적 중도 진영, 보수 진영 등 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있도록 NGO와의 협력관계를 도모해야 한다.

둘째, 남북관계의 정책집행 과정 단계이다. 정책집행 과정에서

NGO의 역할은 긴급구호식량, 영농자재, 의약품, 의류 전달 등 다양하게 구성되어 정부와 협의 틀 속에서 물품을 전달해 주는 것이다. 남북 관련 NGO 중 1998년 긴급구호 차원의 식량지원과 농업개발을 하고 있는 우리민족서로돕기회 북한 당국에서도 매우 호의적으로 받아들여졌다. 이 결과를 통해 교류와 협력을 추진함에 있어서 정부와 NGO의 효율적이면서 독립적인 역할 분담에 대해 고려해 볼 수 있다. 즉 북한이 남한 정부의 직접적인 개입에 민감하게 반응하는 영역에서 NGO가 주요한 역할을 담당할 수 있고, 특히 정치적 판단이 개입된 협력사업의 경우는 이러한 NGO의 역할이 정부의 역할보다 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 이것은 대부분 대북 관련 NGO가 비정부적, 비영리적, 비정치적인 부분을 강조하는 것으로 정의되고 있지만 NGO의 태생적 한계와 남북관계라는 정치적인 면이 강조되는 환경에서 활동해야 한다는 제약점이 있다. 비록 정책집행 과정에서의 한계점을 안고 있지만 정부는 NGO의 역할이 긴급구호에서 개발구호나 정책구호로 전환되는 과정을 지원해야 한다.

셋째, 모니터링 및 평가활동 단계이다. 대북정책의 집행 과정에 대한 모니터링과 평가활동은 대북지원 현장에서 오랜 기간 축적된 노하우와 신뢰성에 기반을 둔 대북협상력에 의해 대북 관련 NGO의 역량을 강화하는 계기가 되었다. 또한 지원사업과 모니터링을 목적으로 수차례 방북이 이루어지면서 자연스럽게 대북접촉 채널을 보유하게 됨에 따라 정부와 여타 행위자의 대북사업 진출을 위한 교두보가 마련되어 대북 관련 NGO의 역량이 한층 강화되었다. 따라서 정부는 대북정책의 모니터링과 평가활동에서 제기되는 내용을 적극적으로 반영하여 정책에 입안시켜야 한다.

그러나 그동안 대북 관련 NGO나 지자체의 경우 행위자의 증가에

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

따른 참여나 개방의 확대가 필연적으로 정책의 효율성과 효과성을 담보하지 않는다는 것이 드러났다. NGO의 역량 증대로 인해 정부의 독점적 영역에 민간부문의 참여가 개방적으로 확대된 것은 사실이지만, 이러한 참여의 확대가 필연적으로 정책 결정이나 추진 과정의 효율성을 수반하지 않는다는 것이다. 오히려 민간부문 참여에 대한 제한적 규정이나 검증 절차가 마련되지 않아 지원 역량과 전문성을 충분히 갖추지 못한 대북 관련 NGO가 난립하게 되었고, 정부의 정책 실패에 대한 책임을 회피할 수 있는 여지를 만들어 주었다는 문제점도 지적되고 있다.

다. 통일환경 변화와 對 NGO 협력방안

(1) 합리적 의제 설정을 위한 전문위원회 형성

통일환경의 변화에 따라 효과적인 NGO 활동을 유지하기 위해서는 무엇보다 먼저 모든 NGO와 정부가 공유할 수 있는 공통 의제를 설정하는 동시에 각 의제 간의 우선순위 역시 매우 분명하게 해야 한다. 대북지원이 10년째로 접어들었던 2005년 당시 정부와 NGO 차원에서 대북지원 제도와 시스템을 발전시켜야 한다는 필요성을 인식하고 정부와 NGO 간 새로운 형태의 협의체를 구성하였다. 이 협의체는 ‘대북협력민간단체협의회’(이하 북민협)로 민간을 대표해서 활동하는 단체들로 구성되어 있다. 대북지원이 긴급구호 차원에서 개발지원 방식으로 전환되면서 민·관 협력을 강화하여 지원사업의 효과를 극대화시킬 필요성과 정부와 NGO가 공동으로 대북지원에 관한 체계적인 계획을 수립하고 역할을 분담하기 위하여 ‘대북지원민관정책협의회’(이하 민관협)가 2004년 9월 1일 발족되었다.

그러나 그동안 대북 관련 NGO가 의제 설정이나 정책집행 단계에서 일정 부분 영향력을 미치기는 했지만 정책결정 과정에서 NGO는 정부에 의해 배제되곤 했다.³⁶ NGO는 매우 다양한 영역에서 활동하기 때문에 이들이 추구하는 의제가 서로 동일하지 않거나 그 우선순위가 분명하지 않을 경우, 이들이 상호 간의 장기적인 공동 활동을 유지하는 것은 사실상 불가능하다. 더구나 대북정책에 대한 진보, 대중적 중도, 보수 단체들의 성향은 <표 VII-4>에 나타나듯이 또 다른 갈등을 초래하는 단초가 될 수 있다. 다양한 의제가 제기되고 있음에도 여전히 전통적인 좌우 이념적 편향성이 기계적으로 작용하고 있는 것이다. 진보단체는 민족이나 반미, 보수단체는 반북이라는 도식에 의해서 통일문제나 북한문제를 다루고 있다. 이러한 경향성은 문제의 본질을 놓치는 결과를 가져오기 쉽다. 북한의 현 상황이 안고 있는 복잡성은 단순히 김정일이나 미국의 탓으로 돌릴 수 없다. 또한 다양화 자체는 바람직하다고 하더라도 각 의제가 어떻게 결합되는지에 대한 고민이 부족하다. 대북지원 사업별로 특화되거나 전문화되는 것은 사업의 효율성을 위해서는 바람직하다. 그렇지만 식량지원은 북한 체제 문제와 연결되어 있고 의료지원은 북한 개발과 유리될 수 없다는 점에서 의제별로 소통하는 구조가 필요하다.

따라서 정부는 대북정책에 대한 합리적 의제 설정을 위해 세부 전문위원회를 형성하여 합리적인 대북정책의 의제 설정과 우선순위를 정하는 것에 전문성을 더해야한다. 대북 지원 NGO의 당위적인 주장보다는 현실적인 맥락을 고려하여 남북한 체제의 현실과 남북한 주민들의 의사가 충분히 반영되어야 한다.

³⁶ 강동완, “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구,” p. 313.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

(2) 대북 관련 NGO 영역의 확대 지원

해마다 정부의 지원을 받는 대북 관련 NGO의 숫자는 증가하고 있다. 2008년 22개 비해 2009년 10월 현재 통일부에 등록된 관련 단체는 총 238개로 증가하였다. 그 중 새터민 지원 관련 단체가 지난해 22개에 비해 13개가 증가하여 35개로 눈에 띄게 증가하였다. 현재 정부의 NGO 지원 분야는 통일 활동 전반, 학술연구단체, 경제협력, 사회문화협력, 인도지원협력 관련, 새터민 지원, 개성공단, 통일교육 등이다.

이명박 출범 후 처음 개최된 민관협과 북민협 회의는 인도적 대북 지원 방향에 대한 협의를 통해 정부와 NGO 간 공감대를 형성하기 위해 마련되었으며, NGO의 인도적 대북지원과 관련 투명성 및 효율성 강화방안을 협의하였다. 이를 통해 정부와 NGO는 정부와 NGO 간의 정책 협의를 활성화하고 상호 간에 기밀한 협력관계를 강화해 나가기로 하였다.

이와 관련하여 2008년 6월에는 인도적 대북지원사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위하여 『인도적대북지원사업의 처리에 관한 규정』을 개정·고시하였다. 이와 같은 개정 취지는 NGO의 기금지원사업에 대한 기금 집행의 투명성을 강화하고 효율성을 높이기 위한 것으로 설명하고 있다.³⁷ 이명박 정권 출범 이후 남북관계의 경색국면 속에서도 NGO를 통한 대북지원 활동은 지속된다고 본다면 남북관계

³⁷ 주요 개정 내용은 대북지원 물품구매 등 경쟁방식 도입, 기금지원 한도액을 기존 70%에서 50% 범위 내로 조정하였고, 선지급 기금에 대한 채권 확보 조치의 근거를 마련하고, 지원 자금 사용 증빙책임을 명시하는 것으로 되어있다. 협의회는 연 3회 개최를 원칙으로 필요 시 임시 회의를 개최하며, 협의회 산하에 협의회의 실무적인 운영 업무를 담당할 운영위원회를 운영하고 일반구호, 농업축산, 보건의료, 보기 등 분과위원회를 운영하는 것으로 되어있다.

변화에 따른 새로운 역할 정립과 더불어 이에 따른 대북지원 NGO의 역할도 바로 세워야 한다. 따라서 정부는 새로운 영역으로 등장하는 대북 관련 NGO의 영역을 확대해 적극적으로 지원해야 한다.

(3) 국제 NGO와의 네트워크 구축

국제환경 패러다임의 변화에 따라 대북 관련 NGO의 활동이 활발했던 것과 같이 1990년 이후 국제사회는 매년 북한 GDP 1%를 상회하는 인도주의적 대북지원을 수행하고 있다. 이러한 인도주의적 대북지원의 중추를 담당하고 있는 것이 국제 NGO라고 할 수 있다. 이들은 NGO의 형태에 따라 크게 두 가지로 나누어 질 수 있는데 하나는 전 세계를 대상으로 활동하는 초국적 NGO이며 다른 하나는 아시아, 유럽, 미주 지역의 각 국가에서 활동하는 NGO가 단독으로 또는 일종의 협의체를 형성해 대북지원에 나서는 것이다.³⁸

대북활동 NGO 네트워크 가운데 가장 상위의 것은 NGO와 GO 및 국제기구를 망라해 형성된 지원 기구 포럼이다. 이 기구는 세계식량계획(World Food Program: WFP), 국제연합식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO), 유엔개발계획(UN Development Program: UNDP) 등 UN 산하 개발구호 기관, 국제적십자, 북한에 거점을 두고 있는 국제 NGO, 북한에 거점을 두고 있지는 않지만 WFP의 식량원조연락사무소(Food Aid Liaison Unit: FALU)를 중심으로 활동하는 국제 NGO, 북한에 거점

³⁸ 이들 NGO는 상대적으로 정보가 차단된 대북지원활동을 효과적으로 수행하기 위해 매우 체계적인 자체 네트워크를 발전시켜 왔고 이 네트워크는 1990년대 국제 NGO의 대북활동과 관련된 가장 중요한 특징을 이루어 왔다. 조한범 외, “동북아 평화공동체 형성과 NGO,” 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 131~132.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

을 두고 있는 지원국의 개발구호기관 등을 주축으로 구성되어 있다. 매주 개최되는 이 기구의 의장은 UN의 인도주의적 조정관이 맡고 있으며, 그 중심적 기능은 북한의 긴급구호요구 발생과 관련한 각 참여 기구의 정보 공유와 가능한 통합적 대응 및 의사결정의 모색이라 할 수 있다. 이러한 대북활동 NGO의 제도적 네트워크를 효과적으로 기능할 수 있도록 만들어 주는 것이 바로 이들 사이에 존재하는 인적 네트워크라 할 수 있다. 우선 대부분의 NGO들은 거의 공통적이라고 할 수 있을 만큼 중첩된 대북 관련 자문가 그룹을 보유하고 있다. 현재 이들은 다양한 지원활동을 수행하고 있는데 크게 긴급구호, 개발구호, 정책구호 등 세 가지 지원활동으로 구분된다.

앞으로 국내 대북 관련 NGO는 국제적으로 활동하고 있는 구호차원의 국제 NGO와의 네트워크 구축을 통해 NGO 상호 간의 정보공유, NGO가 보유하고 있는 전문 자문가 그룹의 공유 또는 이들을 통한 인적 네트워크 형성, 그리고 국제기구 등과 같이 NGO와는 다른 차원의 이해관계를 갖고 있어 이들 NGO의 관계를 총괄적으로 조정·지원할 수 있는 대안을 모색하는데 함께 동참해야 한다.

5. 결론

이상과 같이 이명박 정권 출범 후 대북정책의 변화에 따라 시민사회회의의 공감대 확산을 위한 NGO와의 협력방안을 모색하기 위해 대북지원정책을 추진해 온 NGO의 성향과 활동을 총체적으로 파악하였다. 양적·질적으로 증가해온 NGO의 평가를 통해 대북정책의 논의의 무대에서 활동의 주체로서 NGO와의 협력방안, 정책 내용을 대상으

로 NGO와의 협력방안, 통일환경의 변화에 따른 NGO 협력방안에 대해 분석을 했다. 이러한 분석을 통해 국민적 지지 기반을 구축하고 대북정책의 효율성을 제고할 수 있는 시사점을 도출하였다.

2008년 가을 이후 북한의 대남강경태도와 도발로 인해 한반도 긴장이 더욱 고조되고 있다. 특히 북한은 유엔안전보장이사회 제재 결의 1718호 정신을 위반하면서 지난 4월 5일 장거리 로켓 발사와 5월 25일 제2차 핵 실험을 강행함으로써 한반도 정세를 위기국면으로 몰아넣었다. 이에 맞선 북한의 우라늄 농축작업 착수, 새로 추출한 플루토늄의 전량 무기화, 봉쇄 시 군사적 대응 선언과 뒤이은 미국의 대북 화물검색, 금융제재, 식량지원 중단 등의 단호한 대응으로 말미암아 한반도 정세는 매우 심각한 국면으로 접어들고 있다.

그러나 더욱 우려되는 것은 한반도 정세 및 남북관계에 대한 다양한 생각과 국민 간의 입장 차이로 인해 우리 내부의 분열과 갈등 양상이 심화되고 있다는 현실이다. 현 정부가 추진하고 있는 대북정책에 대한 국민적 이해와 지지 기반 형성이 필요한 시점이다.

이러한 상황에서 대북 관련 NGO의 활동과 역할은 남북관계 또는 통일 이슈를 공공의 어젠다로 끌어들이는 기능을 하는 매개집단으로서의 역할, 대북정책에 대한 시민의 지지 확보, 새터민의 정착 지원, 북한체제의 폐쇄성을 완화시키고 개방화로 이끌어가는 데서의 공헌, 남북 간의 긴장을 완화시켜 정치적 수준의 대화나 타협이 계속 진행될 수 있는 토대를 마련하는 데 있다. 또한 이들의 활동은 북한이 남한의 정보, 물자, 사람들을 유입하는 과정에서 발생할 수 있는 충격에서 적응할 수 있는 기회의 마련 등의 역할을 하는 것으로 평가할 수 있다.

대북 관련 NGO의 활동은 인도주의적 성격을 갖고 있다. 정부나

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

NGO를 통한 인도적 대북지원은 동포애와 더불어 인도주의라는 점이 강하게 작용하지만, 북핵문제와 같은 남북관계를 둘러싼 국면에서는 대북지원이 인도주의적 차원에서 머무르는 것이 아니라 정치적 부분까지 연결된다. 아직까지는 남북한 간의 정치적인 면과 북한사회의 특수성으로 인해 이러한 기능들을 수행하기에 어려운 면이 적지 않다.

그러나 국내적인 차원에서 우선적이라도 교육의 기능을 수행해서 대북정책에 대한 국민적 합의를 도출하고 다양한 기능을 수행할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 이명박 정부의 출범과 더불어 아직도 많은 국민들이 현 정부의 대북정책에 대한 이해와 대북 관련 NGO의 활동 내용을 잘 모르고 있으며, 특히 현재와 같이 대북지원 활동에 대한 부정적인 시각이 존재하는 상황에서는 더욱 중요한 부분이다.

대북 관련 NGO는 자신들이 관심과 노력을 기울이는 문제에 대해 국민들을 상대로 교육과 홍보를 통하여 특정 사안에 대한 관심을 얻는 계기를 마련할 수 있다. 이것은 대북 관련 NGO와 그 활동에 대해 국민적 인식을 전환하고 문제의 해결이나 개선책을 모색할 수 있는 기회를 제공할 수 있으며, 나아가 지지 계층을 확보하고 필요한 자원을 확충하며 활동 범위를 넓혀나갈 수 있는 기반을 마련할 수 있는 계기가 될 수 있기 때문이다.

따라서 대북정책의 논의 과정에서 NGO와의 공감대 확산방안으로는 다음 세 가지 차원에서 고려해야 할 것이다.

첫째, 활동 주체로서 협력적 NGO, 반정부 NGO, 새로운 NGO를 구분하여 대응적인 협력 방안을 모색해야 한다. 협력적 NGO와는 각 단체의 전문성을 고려하여 활동과 재정의 자율성을 부여해야 하고, 역량과 전문성을 갖추지 못한 단체에 대해서는 일정 조건과 기준을

제시하여 투명성 및 효율성 강화방안을 마련해야 한다. 반정부 NGO에 대해서는 상시적인 대화 시스템을 구축하여 우리 사회의 정체성에 관한 지속적인 논의를 할 수 있도록 해야 한다. 새터민 정착 및 지원과 같이 새로운 영역에서 활동하는 NGO와는 체계적인 시스템 교류를 통해 다양한 계층의 새터민의 당면한 문제를 해결해 주는 주요 행위자로 인식하며 협력해야 한다.

둘째, 정책 내용을 대상으로 NGO와의 협력은 대북정책의 논의 단계, 남북관계의 정책집행과정 단계, 모니터링 및 평가활동 단계로 나누어 구체화해야 한다. 대북정책의 논의 단계에서 NGO는 쟁점 발굴자, 참여자, 중재자의 역할로 진보 진영, 대중적 중도 진영, 보수 진영 등의 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있도록 해야 한다. 남북관계의 정책 집행 과정 단계에서는 기존의 대북 관련 NGO 활동이 인도적 차원의 긴급구호에 머물렀다면 개발구호나 정책구호로 전환될 수 있도록 지원해야 한다. 모니터링 및 평가단계에서는 이 단계에서 제기되는 내용을 적극적으로 반영하여 정책으로 입안해야 한다.

셋째, 통일환경 변화에 따른 NGO와의 협력방안은 합리적인 의제 설정을 위한 전문위원회를 형성하여 정부와 NGO가 공유할 수 있는 공통의 의제를 설정하는 동시에 각 의제 간 우선순위를 분명히 해야 한다. 또한 새로운 대북 관련 NGO의 확대 지원이 있어야 한다. 마지막으로 국제 NGO와의 네트워크 구축을 통해 국제사회에 북한의 실상을 알리고 NGO 상호 간의 정보 공유, 인적 네트워크 형성, 다른 차원의 이해관계를 갖고 있는 국제기구와의 관계를 총괄적으로 조정·지원할 수 있는 대안을 모색해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

참고문헌

1. 단행본

- 박정란. 『새터민 자립정착을 위한 직업능력개발 현황 및 개선방안연구』. 서울: 통일부, 2007.
- 서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 손기웅·김영운·김수암. 『한반도 통일대비 국내 NGO의 역할 및 발전 방향』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 엄홍석 외. 『2006 북한이탈주민 경제활동 동향』. 서울: 북한인권정보센터, 2007.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 적응 실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 조한범 외. 『NGO를 통한 남북사회문화교류협력증진 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 1998.
- 조효제. 『NGO의 시대』. 서울: 창작과 비평사, 2000.
- 주성수. 『시민사회와 제3섹터』. 서울: 한양대학교 출판부, 1999.
- 통일노력 60년 발간위원회. 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』. 서울: 통일부, 2005.
- 통일부. 『통일백서 2002』. 서울: 통일부, 2002.
- _____. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- 하영선·김광배 엮음. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』. 서울: 을유문화사, 2006.
- Gidron, B. Kramer and M. Salamon. *Government and the third sector: Emerging Relationship in Welfare State*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

- Korten, David C. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press, 1990.
- Putnam, R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Willets, P. *Pressure Groups in the Global System: The Transnational Relational of Issues-Oriented Non-Oriented Non-Governmental Organizations*. New York: St. Martin's Press, 1982.

2. 논문

- 강동완. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구.” 『국제정치논총』. 제48권 1호, 2008.
- 김경호. “한반도 평화를 위한 하나의 대안적 모색: 다자안보협력체를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제42집 2호, 2002.
- 김도태. “남북관계의 현주소: 이명박 정부의 대북정책 현황과 과제.” 『통일문제연구』. 제51호, 2009.
- _____. “민족공동체개념을 통해 본 대북포용정책 평가와 보완방안 연구.” 『통일전략』. 제7권 2호, 2007.
- 김성주. “주권 개념의 역사적 변천과 국제사회의 투영.” 『한국정치외교사논총』. 제27권 2호, 2006.
- 김인춘. “비영리영역과 NGOs: 정의, 분류 및 연구방법.” 『동서연구』. 제9권 2호, 1997.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

- 라미경. “국제관계에서 개발NGO에 관한 연구.” 『NGO연구』. 제3권 1호, 2005.
- _____. “남북관계에 있어서 NGO 역할.” 『21세기 동북아질서와 한반도』. 서울: 씨앗을 뿌리는 사람들, 2003.
- 박선원. “탈북자문제와 동북아 안보: 비전통적 안보의 관점.” 『동아시아 안보 논의와 현황과 과제』. 한국정치학회 국방·안보 학술회의, 2002.
- 배성인. “북한 식량난으로 인한 대내외적 변화와 새로운 모색.” 『국제정치논총』. 제40집 1호, 2000.
- 안득기. “대북지원NGO의 기능과 역할에 관한 연구.” 『북한연구학회보』. 제12권 제2호, 북한정치학회, 2008.
- 이종무. “대북 인도적 지원의 현황과 과제.” 동경 국제 NGO대회 발제문, <www.ksm.or.kr/frame719.htm> (검색일: 2009.10.29).
- 이용선. “남북정상회담과 향후 대북 민간운동 전망과 과제.” 우리민족서로돕기 창립4주년 토론회 자료집.
- 이우영. “2000년 이후 남북관계 의제에 대한 시민사회의 활동평가.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제19차 정책토론회 자료집, 2008.
- 이장희. “해방 후 민간 통일운동과 정부의 통일정책.” 『통일경제』. 9월호, 1998.
- 임재형. “탈냉전기 북한외교정책의 변화요인과 대응전략.” 『국제정치논총』. 제41집 4호, 2001.
- 정연정. “남북관계의 통일NGO: NGO의 활동 유형과 발전방향.” 『국제정치논총』. 제40집 4호, 2000.
- 정영철. “민주화와 통일의 역동성과 시민사회의 발전.” 우리민족서로

돕기운동 평화나눔센터 제19차 정책토론회 자료집, 2008.
 조한범. “NGO의 대북 활동 평가와 남북교류 협력 영향: NGO의 대북
 활동 현황과 평가.” 『통일경제』. 제54호, 1999.
 조한범 외. “동북아 평화공동체 형성과 NGO.” 『동북아 NGO 연구총
 서』. 서울: 통일연구원, 2005.
 최성일. “경기도 새터민 정착지원 방안 연구.” 『2008 정책보고서』. 경
 기도 여성가족연구원, 2008.

Gordenker, Leon and Thomas G. Weiss. “Pluralizing Global
 Governance: Analytical Approaches and Dimensions.”
 in Leon Gordenker and Thomas G. Weiss (eds.), *NGOs,
 the UN, and Global Governance*. Boulder & London:
 Lynne Rienner Publishers, 1996.

Kooiman, J. and Van M. Vliet. “Governance and Public
 Management.” in K. A. Eliassen and J. Kooiman (eds.),
Managing Public Organization. London: Sage Publisher,
 1993.

Turner, S. and Corbacho. “New Roles for the State?” *International
 Social Science Journal*. No. 163, 2000.

UN ECOSOC. Work of the Non-Governmental Organizations
 Section of the Secretariat: Report of the Secretary General.
 May 8, 1998. <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo.html>> (검색일: 2009.10.6).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

3. 기타자료

『로동신문』.

국제옥수수재단. <<http://www.icf.or.kr/korea/intro/>>.

남북어린이어깨동무. <<http://www.okedongmu.or.kr/>>.

민족화해협력범국민협의회. <<http://www.kcrc.or.kr/kcrc.htm>>.

북한인권시민연합. <<http://www.nkhumanrights.or.kr>>.

우리민족서로돕기. <<http://www.ksm.or.kr/>>.

VIII. 대북정책의 지역사회 확산체계 구축방안

고성준(제주대학교)

고경민(제주대학교)



1. 서론

상생과 공영을 추구하는 대북정책은 남북한 평화공동체·경제공동체·행복공동체의 구현을 통해 한반도 평화통일을 위한 실질적인 초석을 다지는 데 목표를 두고 있다. 그럼에도 이명박 정부의 ‘상생과 공영정책’은 많은 일반 국민들에게 대북 강경정책으로 비춰지고 있다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 김대중 정부 이후 10년간 지속되어 왔던 대북 포용정책이 이명박 정부 출범과 함께 ‘상생과 공영정책’으로 전환된 데 따른 반작용적 인식이 주요한 이유다. 즉 과거 10년 동안의 조건 없는 대북 지원이 이명박 정부 출범과 함께 『비핵·개방·3000』이라는 조건부 지원으로 전환되었는데, 이것이 국민들에게는 정부가 대북 포용에서 대북 강경으로 선회했다는 인상을 심어 준 것으로 보인다. 또한 대북정책의 구체적인 목표나 내용, 방법 등에 대한 깊이 있는 이해보다는 진보적 성향의 정권이 보수적 성향의 정권으로 바뀐 데 따른 피상적이고 통념적인 이해가 국민의 인식 바탕에 깔려 있는 것도 한 이유다.

대북정책은 이명박 정부에서 뿐만 아니라 과거 김대중·노무현 정부에서도 정치사회적 논란을 불러 일으켰던 ‘뜨거운 감자’였다. 이른바 햇볕정책은 ‘퍼주기 논쟁’을 불러 일으켰고, ‘남남갈등’이라는 새로운 형태의 사회갈등을 잉태했다. 이명박 정부 하에서도 출범 초기부터 『비핵·개방·3000』, ‘상생과 공영정책’을 둘러싸고 논란이 일고 있다. 그런데 역대 정부의 대북정책이 시종일관 대북 포용이나 대북 강경 중의 하나를 지속해온 경우는 거의 없다. 대북 포용정책의 기원을 김대중 정부로 보는 것은 근시안적 시각일 수 있다. 그 출발점은 짧게는 1988년 7월 노태우 정부의 ‘7.7 선언’, 길게는 1972년 ‘7.4 남북공동성

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

명'으로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 사실 어떤 정부에서도 포용과 강경 사이에서 어느 하나의 정책을 배타적으로 채택했던 경우는 없다.¹ 심지어 김대중·노무현 정부 하에서도 대북지원과 경협을 적극적으로 펼치는 가운데 대남 도발이나 적대행위에 대해서는 강경한 입장과 행동을 보여주었기 때문이다.

이명박 정부 출범 초기부터 남북관계가 냉각된 것은 우리 정부의 직접적인 행동의 결과라기보다 오히려 북한의 전략적 행위의 결과라고 보는 것이 더 타당하다. 이명박 정부 하에서도 남북경제협력과 대북식량 지원을 제의했고, 2008년에만 대통령이 직접 5차례나 대화를 제의하기도 했다. 이명박 정부가 출범하자마자 북한은 남북대화 중단, 통행 제한, 군사적 긴장 조성 등을 통해 강경한 반응을 보였다.

대북정책은 여러 가지 복잡한 상황과 여건에 따라 포용과 강경 사이를 오갈 수 있다. 또한 지난 정부의 대북정책에 대한 평가를 토대로 정책과제의 해결을 위해 강경책이나 포용책을 선택하기도 한다. 이처럼 대북정책은 포용이나 강경이나의 양자택일 문제가 아니라 상황과 여건, 변화와 발전 등을 고려한 전략적 선택이어야 한다. 물론 대북정책은 다른 정책에 비해 유연성이 결여될 소지가 있다. 정책의 대상이 이념과 체제를 달리하는 북한이고, 정부의 이념적 성향에 따라 강경과 포용 사이에서 정책의 우선순위가 비교적 다르게 나타나기 때문이다.

그런데 문제는 이와 같은 대북정책의 본질에 대한 몰이해가 불필요한 갈등과 오해를 불러일으키고 정책 추진의 효율성을 크게 떨어뜨림으로써 기대한 정책 효과를 달성하기 어렵게 한다는 점이다. 이런 관

¹ 박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 147~149.

점에서 국가의 ‘정책홍보’는 단순한 일방적 선전의 차원을 넘어 특정 정책에 대한 국민적 동의를 구하고 대다수 국민들의 합의를 도출하기 위한 정책 수단이다. 국민의 참여와 지지를 바탕으로 하는 정책의 수립·추진을 위한 국민 합의의 도출은 민주 정부의 책임 영역이기 때문이다. 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내기 위한 노력은 현 정부에 국한된 것이 아니며 역대 정부가 한결 같이 추구해온 목표이다.²

대북정책에 대한 국민적 합의를 바탕으로 국민적 확산을 추진해 나가기 위해서는 대북정책의 담론체계 형성에서부터 정부 내부, 시민사회로까지 확산되어야 하는 것은 물론이고 국제사회의 협력을 이끌어내는 등 다양한 차원에서의 노력이 필요하다. 그런데 이러한 대북정책의 대국민 확산체계 구축에서 빠져서는 안 될 또 다른 부문이 지역사회이다. 그동안의 관련 연구들에서 지역사회에 관한 연구는 공백지대였다. 이것이 의미하는 바는 그 동안의 연구가 국가 및 중앙정부 수준 또는 여론주도층 중심의 연구로 하향식 확산이 주된 방식이었음을 보여준다. 이 방식의 효과를 부정할 수는 없으나 대북정책에 대한 국민적 합의의 저변을 확대하는 데는 일정한 한계가 있다. 대북정책의 대국민 확산은 기존의 하향식과 함께 지역사회 단위에서 대북정책에 대한 합의기반을 구축해 나가는 풀뿌리 수준에서의 상향식이 병행되어야 보다 높은 확산 효과를 발휘할 수 있다.

대북정책에 관한 홍보 및 확산 과정은 그동안 다양한 방식으로 이루어져왔지만 지역사회에 대해서는 그다지 관심이 높지 않았다. 주로 통일교육 차원에서 일방적인 정책홍보가 대부분이었고 지역사회 행

² 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 1~2.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

위자들의 참여 수준도 그다지 높지 않았다. 대북정책의 대국민 확산의 종착점은 지역사회가 되어야 한다. 이를 위해서는 정부가 추진하는 대북정책에 대한 지역사회의 공감대 형성과 이를 체계적으로 확산시켜 나가기 위한 방안 마련이 필요하다.³ 그렇다면 어떻게 지역사회 수준에까지 대북정책에 대한 국민적 공감대를 확산시켜 나가기 위한 토대를 구축해 나갈 것인가? 이 글은 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 강화하기 위한 지역사회에서의 확산체계 구축방안을 제시하는데 목적을 두고 있다.

2. 지역사회에서 대북정책 확산을 위한 논의의 틀

가. 정책 확산과 정책 홍보

오늘날 일반적으로 사용되는 정책 확산(policy diffusion)은 주로 세계화의 영향에 따른 국가 간 정책의 모방과 학습 및 경쟁 등과 같은 현상을 설명하는 개념이다.⁴ 그러나 1970년대 중반까지만 해도 정책 확산은 미국과 같은 연방체계 하에서 한 주(state)에서 다른 주로의 정책 확산이 주된 관심의 대상이었다.⁵ 오늘날에는 이러한

3. 『2008 통일교육기본계획』에서는 이명박 정부 출범 후 새로운 대북정책과 통일환경에 대한 국민적 이해 제고 및 공감대 형성을 중요한 과제로 제시하면서, 정부의 통일교육체계를 바탕으로 '상생·공영의 남북관계 발전'을 추구하는 정책 비전을 공유·확산시킬 필요성을 강조하고 있다. 송정호·조정아, "이명박 정부의 통일교육정책과 통일교육 거버넌스의 개선방향," 『평화학연구』, 제10권 1호 (세계평화통일학회, 2009), p. 170.

4. Paul DiMaggio and Walter Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (1983), pp. 147~160.

5. Keeley Stokes, "Policy Diffusion, Policy Transfer and Comparative Case

국내정책의 확산보다 더 분명한 현상으로 국가 간 정책 확산 현상이 대두되면서 국가 간 비교의 시각에서 정책 확산이 연구되고 있다. 국가 간 정책 확산은 강제, 모방, 경쟁, 학습 등과 같은 다양한 방식으로 이루어지며 정책 동형화(policy isomorphism)로 개념화되기도 한다.⁶

국내 차원에서의 정책 확산도 이러한 국가 간 확산 방식과 근본적으로 다르지 않다. 예를 들면, 한 지방자치단체가 선도적인 정책을 채택하여 성공을 거둔 경우, 다른 지방자치단체들이 동일한 형태의 정책을 모방하거나 이를 학습하기도 하며, 경우에 따라서는 유사한 정책들 간의 상호 경쟁을 통해 확산되기도 한다. 이와 같은 정책 확산 개념은 규제완화나 민영화와 같은 특정한 형태의 정책이 한 국가에서 다른 국가로, 또는 한 지방에서 다른 지방으로 이전되는 현상을 의미한다. 그러나 이 글에서의 정책 확산은 국내 수준에서 특정 정책의 내용이 국민들에게 널리 알려짐으로써 국민들의 정책에 대한 이해 수준이 높아지는 현상을 의미한다.

정책에 대한 국민적 이해의 수준을 높이기 위한 정책 확산은 국민과 정부의 상호작용을 통해서 이루어질 수 있다. 우선 지적할 수 있는 것이 정책의 내용을 이해할 수 있는 국민들의 능력이다. 정책 과정과 내용을 이해할 수 있는 능력을 정책 리터러시(policy literacy)라고 하며, “정책 과정과 내용이 자신의 이해관계 및 가족과 지역사회의

Studies: The Case for Tobacco Regulation in the US and EU,” Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hoteland Towers (Chicago, IL, Aug 30, 2007), p. 5.

⁶ Frank Dobbin, Beth Simmons & Geoffrey Garrett, “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?” *Annual Review of Sociology*, Vol. 33, No. 1 (2007), pp. 449~472.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

이해관계, 나아가 국가 차원에서 어떤 의미를 가지는가를 비판적으로 조망할 수 있는 능력”⁷으로 정의된다. 따라서 정책 리터러시는 정부가 정책 정보를 제공할 때 이를 적절하게 이해하고 또 효과적으로 활용하는 능력이다.⁸ 정책 리터러시 부족은 특정 정책에 대한 불신을 초래하며 해당 정책에 대한 국민적 합의기반을 약화시켜 정책 효율성을 저하시킨다. 반면 정책 리터러시가 높은 국민일수록 개인의 권익을 잘 활용하는 것은 물론이고, 사회·정치적 참여에도 적극적이며, 특정 정책에 대해서도 분명한 선호를 가지고 안정적인 정책 의사를 표출하고, 정책성과나 정부 신뢰에 대해서도 이성적인 판단을 할 가능성이 높다.⁹

지식정보사회에서 지식과 정보를 활용할 수 있는 개인의 능력은 자신의 권리와 이익을 지킬 뿐만 아니라 민주사회의 유지와 발전을 위해서도 필수적인 덕목이다. 각종 정책의 내용을 이해하지 못하고서는 자신의 권익 옹호는 물론이고 정책에 대한 비판과 효과적인 정책 참여도 어렵기 때문이다. 이런 점에서 정책 리터러시는 민주시민의 새로운 덕목이라고 할 수 있다. 정책 리터러시는 민주적 정책 과정을 위해서도 필수적인 시민적 덕목이다. 최근 한국사회에서 급속하게 확

7. 정광호, “정책 리터러시(Policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로,” 『행정논총』, 제46권 4호 (서울대학교 한국행정연구소, 2008), p. 76.

8. 리터러시(literacy)란 본래 읽고 쓰고 계산하는 능력으로 ‘문자 해독’ 정도의 의미였다. 그러나 사회 환경의 변화에 따라 개인이 사회의 정치·경제·문화생활을 영위하기 위해 필요한 삶의 기술(life-skills) 능력, 즉 기능적 리터러시(functional literacy)와 비판적 시각에서 정치·경제·문화생활에 대한 이해, 해석, 소통을 할 수 있는 비판적 리터러시(critical literacy)로 발전하고 있다. UNESCO, *The Plurality of Literacy and its Implications for Policies and Programmes*, UNESCO Education Sector Position Paper (Paris: UNESCO, 2004), p. 6; 정광호, “정책 리터러시(Policy literacy) 함수 분석,” p. 75.

9. 정광호, 위의 글, pp. 78~80.

대되고 있는 공공갈등(public conflicts) 관리의 대안적 방안으로 참여적 의사결정이나 대안적 분쟁해결 방식이 제시되고 있다. 이러한 방안들이 실효성을 거두기 위해서는 해당 분야의 전문가들과 함께 토론에 참여하여 논쟁을 벌이고 대안을 마련하는 정책 심의(policy consideration)가 전제되어야 한다. 또한 각종 복잡한 정책들이 원만하게 수립되고 효율적으로 추진되기 위해서도 정책 리더러시 없이는 불필요한 논쟁과 갈등을 유발함으로써 정책 효율성을 크게 저하시킬 수 있다. 결국 정책 리더러시는 정책에 대한 국민적 합의의 토대로써 민주시민의 자질이며 민주사회 발전의 초석이라고 할 수 있다.

그런데 정책 리더러시의 부족 문제는 정책을 수립하고 추진하는 정부의 역할에도 일정 부분의 책임이 있다. 국민들이 정책을 이해하고 활용할 수 있도록 하는 정부의 정책홍보가 적극적으로 이루어지지 않는다면, 자신의 고정관념을 바탕으로 정책을 잘못 이해하거나 정책에 대한 피상적인 이해 또는 정치적·이념적 시각에 경도된 이해 등의 문제가 나타날 수 있다. 이런 경우 정책 갈등과 정책 실패의 가능성이 높아지게 된다. 따라서 정부가 정책을 어떻게 국민들이 체감할 수 있는 수준으로 적절하게 홍보할 것인가가 중요한 문제로 부각된다. 이러한 정책 홍보는 “국가 기관의 사무 영역과 관련된 시책이나 계획을 국민들의 협조와 참여 속에서 효율적으로 집행하고 달성하기 위해 해당 기관의 시책이나 방침, 관련된 각종 정보를 사전에 전달하고, 이에 대한 반응을 흡수하여 정책에 반영토록 하는 제반 커뮤니케이션 활동”¹⁰이다.

특히 정책홍보는 새로운 정부가 출범할 경우 더욱 중요한 문제로

¹⁰ 오연천 외, 『재정정책에 대한 국민공감대 확산방안 정책연구』 (서울: 서울대학교 행정대학원, 2006), p. 14.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

등장한다. 신정부가 과거 정부와 차별화되는 새로운 정책을 추진하려고 할 경우 해당 정책에 대한 국민적 이해와 동의 및 지지를 구할 필요성이 더욱 커지기 때문이다. 물론 민주주의 국가에서 정부 정책은 국민적 동의와 지지를 기초로 형성된다. 그러나 대의민주주의의 제도적 특성으로 인해 국민들의 광범위하고 직접적인 정책 참여는 매우 어렵다. 주로 관련 전문가들과 행정부 관료, 국회의원 등에 의해서 정책이 입안되고 입법 과정이나 행정 과정을 거쳐 정책으로 수립되기 때문이다. 정부는 이러한 정책을 국민들에게 알리기 위해 정책 과정에서 공청회나 토론회를 실시하기도 하며, 정부 차원의 직접적인 홍보, 언론 보도 등 다양한 방식을 활용한다. 따라서 정책홍보의 목적은 국민들에게 정책과 관련된 다양한 정보를 체계적으로 제공함으로써 국민의 알권리를 충족시키고 정책에 대한 국민들의 이해와 동의를 얻어내는 데 있으며, 이를 통해 정부는 정부의 정책 수행에 국민들이 자발적으로 동의하고 추종하도록 하는 국민들의 신뢰와 믿음으로 확보할 수 있게 된다. 즉, 정부는 정책홍보를 통해 정책 수행을 위한 지지기반과 정부의 권위까지 획득할 수 있다.¹¹

결국 정책 홍보는 정책의 성공을 위해서 필수적인 과정이다. 정부 정책에 대한 여론이 어떻게 형성되느냐에 따라 국민들의 정책에 대한 올바른 이해와 동의, 지지 여부가 결정되기 때문이다. 따라서 정책 확산의 가장 기본적인 전제 중의 하나는 정책홍보를 통한 대국민 설득이며, 이를 바탕으로 정부는 정책에 대한 국민적 공감대를 광범위하게 형성할 수 있게 된다.

¹¹. 위의 책, pp. 23~25.

나. 대북정책의 성격과 정책 확산

한국 정치에서 북한은 단순한 적대 세력 또는 포용해야 할 동포 그 이상의 특수한 존재라고 할 수 있다. 역사적으로 북한은 한국 정치의 중요한 행위자로 자리매김해 왔다. 대체로 민주화 이전까지 한국 정치에서 북한은 정치적 경쟁을 위한 이념적 스펙트럼의 범위를 결정하는 중요한 변수였다. 과거 권위주의 체제들은 재야, 노동운동, 야당 등의 좌파 정치 세력을 탄압하고 권위주의적 지배를 정당화하는 도구로 북한을 이용했다. 민주화 이후 권위주의 시대와 같은 북한 변수의 노골적인 정치적 이용은 줄어들었지만, 북한은 한국 선거정치에 이른바 ‘북풍(北風)’이라는 변수로 지대한 영향을 미쳤다. 북풍 변수는 보수 정당이 집권했을 때는 보수층 지지 세력의 이탈을 막는 변수로, 진보 정당이 집권했을 때는 화해와 협력을 강조한 새로운 지지 세력의 규합을 위한 변수로 이용되었다.¹² 이런 맥락에서 대북정책은 한국 정치에서 가장 ‘정치화(politicization)’된 부문이라고 할 수 있다.¹³

2000년 이후 북한의 존재와 그 영향은 정치적 차원을 넘어 사회적 차원으로 확대되기 시작했다. 6.15 남북정상회담 이후 북한 변수는 ‘남남갈등’이라는 새로운 유형의 갈등을 한국사회에 촉발시켰다. ‘남남갈등’은 넓게 보면 근본적인 가치관의 차이를 반영하고 있지만,¹⁴

12. 강원택, 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』 (서울: 푸른길, 2003), ch. 4.

13. 본래 ‘사회의 정치화’라는 개념은 국가와 사회의 구분 영역이 불투명해져 사회의 모든 문제들이 정치적 문제가 되는 경향을 일컫는다. R. M. Hartwell, “Introduction,” in Kenneth S. Templeton (ed.), *The Politicization of Society* (Indianapolis: Liberty Fund Inc, 1979), pp. 13~15. 즉 모든 이슈들이 정치적 이슈로, 모든 가치들이 정치적 가치로, 그리고 모든 결정들이 정치적 결정에 의해 영향을 받게 되는 현상이다. 민주화 이후에도 대북정책은 이러한 정치화의 경향을 보였다고 할 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

좁게 보면 “남북갈등에 대칭하는 의미로 주조된 용어로서 남한사회 내의 갈등의 일반이 아니라 남북관계를 둘러싼 남한사회 내부 갈등”¹⁵이다. 따라서 남남갈등은 기본적으로 대북정책의 성격 즉, 강경과 포용 사이의 정책 선택과 관련된 갈등이라고 할 수 있다. 진보세력들은 화해와 협력을 통한 대북 포용정책을 강조하고 보수 세력들은 인권과 민주화의 보편적 실현을 강조하면서 대북 강경정책을 지지한다.¹⁶

그러나 남남갈등은 단순히 대북정책의 대안으로서의 강경과 포용에 대한 정치적 선호의 차이에 그치지 않는다. 그 저변에는 이념적 스펙트럼의 양대 축이라고 할 수 있는 좌파와 우파, 또는 진보와 보수의 균열, 성장과 분배와 같은 경제정책적 선호의 균열, 심지어 청년층과 장년층 간의 세대 간 균열 등이 중첩되어 있다. 이것은 대북정책이 그만큼 한국사회의 다양한 갈등들을 응축하고 있는 정책 부문이 되고 있음을 의미하며, 그만큼 가장 민감한 정치적 사안의 하나가 되고 있음을 보여준다. 따라서 ‘남남갈등’은 복한 변수가 한국사회에 영향을 미치는 여러 외적 변수들 중의 하나가 아니라 사회통합을 위해 항상 고려해야 하는 상수가 되고 있음을 보여주는 현상이라고 할 수 있다.

아무리 좋은 정책이라도 정책 대상자들이 정책 내용을 납득하지

14. 김갑식, “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성,” 『한국과 국제정치』, 제23권 2호 (경남대 극동문제연구소, 2007), p. 37.

15. 손호철, “남남갈등의 기원 및 전개과정,” 경남대 극동문제연구소 편, 『남남갈등 진단 및 해소방안』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2004), p. 13.

16. 정치적 가치를 둘러싸고 좌·우파의 성격을 구분하는 바라다트에 의하면, 좌파는 인권, 합리주의, 평등주의, 국제주의 등을 선호하고, 우파는 재산권, 비합리주의, 엘리트주의, 국가주의 등을 선호한다고 한다. 정책적으로도 우파들은 공급 측면의 경제학과 강력한 국방을 지지하는 경향이 있는 데 반해, 좌파들은 경제의 수요 측면을 보호하려고 하고, 모든 국가들 간의 협조적인 관계를 믿는다고 한다. 신복룡·고성준 외 역, 『현대정치사상』, 제5판 (서울: 평민사, 2005), pp. 64~71, 76~80.

않거나 이를 수용하지 못하는 한 정책 추진자의 선한 의도나 좋은 정책은 소기의 성과를 달성하기 어렵다. 특히 특정 정책에 대한 국민 각자의 생각이 서로 다를 경우, 정책 갈등을 일으켜 정책 목표 달성을 어렵게 할 수 있다. 어떤 정책이든 광범위한 국민적 합의와 지지를 토대로 수립되고 집행되어야 정당성과 추진력을 가질 수 있다. 남남 갈등 역시 안정적으로 관리·해소되지 못할 경우 대북정책의 정쟁화와 추진 기반의 약화는 물론 국민통합까지도 저해하는 요인이 될 수 있다.¹⁷ 또한 국민적 합의 없이 추진되는 대북정책은 일관성을 상실함으로써 대북 인식과 평가에서 국민적 혼란을 야기할 수 있으며 국민통합과 대북정책의 효율적 추진을 저해하고 북한체제의 오판을 불러올 수 있다. 따라서 정부 성격에 따른 대북정책에 대한 ‘편향성의 동원(mobilization of bias)’을 넘어¹⁸ 국민적 합의 도출을 위한 체계 구축을 위해 노력해야 한다.

물론 국민 개개인의 문제의식이나 시각의 다양성을 인정하는 민주적·다원적 사회에서 이미 양극화된 대북정책 논쟁에 대한 국민적 합의 도출은 매우 어렵다. 그러나 양극화된 대북정책 논쟁을 방지하는 것은 더욱 문제이다. 특히 대북정책의 본질에 대한 부족하거나 잘못된 이해가 소모적인 논쟁의 원인이라면 이는 분명하게 보완하고 교정해 나가야 한다. 또한 대북정책의 추진과 통일문제에 대한 생산적인 합의 구조를 위해서도 체계적인 대북정책 확산이 필요하다. 따라서 대북정책에 대한 국민적 합의 도출을 위해 확산체계가 구축되어야

17. 조한범, “대북정책과 국민통합 방안,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 227.

18. 윤성이, “한국사회 이념갈등의 실체와 변화,” 『국가전략』, 제12권 4호 (세종연구소, 2006), p. 164.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

하고, 이 체계가 대북정책 홍보와 논쟁을 위한 공론장이 됨으로써 국민적 합의 도출의 기반 역할을 할 수 있을 것이다.

남북문제를 둘러싼 보혁갈등과 정치 구조의 양극화 상황에서는 어떤 정치 세력도 추진력 있는 대북정책을 구사하기 힘들다.¹⁹ 이런 이유 때문에 김대중 정부는 ‘국민적 합의에 기초한 대북정책 추진’을 대북정책 추진 기조의 하나로 설정했을 뿐 아니라 100대 국정과제에 포함시키기도 했다.²⁰ 노무현 정부 역시 통일정책 홍보와 통일교육을 통한 합의기반을 강조하여 통일정책의 추진 기반을 확충하는 데 노력했다. 또한 대북·통일 관련 시민·사회단체들을 비롯한 국민들의 정책 참여가 확대되면서 이러한 필요성은 점증하는 추세이다. 그럼에도 대북정책에 대한 일반 국민들의 동의와 지지를 이끌어내기 위한 보다 적극적인 방안 마련에는 그다지 높은 관심을 두지 않았다. 그동안 제시되어 온 방안들은 대체로 정부의 정책결정 투명성 제고와 같은 정부의 역할 제고나 정책홍보와 같은 일방적인 하향식 확산체계의 정비 차원에 머물러왔다.

최근 들어 대북·통일정책 부문에서 다양한 사회적 행위자들과의 협력을 통한 정책 추진 방식에 대한 논의가 활성화되고 있다. 그 대표적인 논의가 통일연구원을 주축으로 한 거버넌스 연구라고 할 수 있다.²¹ 시민사회나 NGOs, 평화교육, 지방 차원의 남북교류·협력 등

19. 조한범, “대북정책과 국민통합 방안,” p. 227.

20. 북한연구학회(2001)가 통일교육원에 제출한 연구용역 보고서에서 “김대중 정부의 대북정책에 대한 국민들의 인식은 정부의 의도와 달리 원래 의미의 포용정책(engagement policy)이 되지 못하고 수많은 여론조사에서도 드러나듯이 유화정책(appeasement policy)으로 비춰지고 있으므로 이를 바로 잡는데 정책의 우선순위를 두어야 할 것”이라고 제안한 바 있다. 북한연구학회, 『대북정책의 국민적 합의기반 창출을 위한 분야별 실천과제』, 통일교육원 연구용역 보고서 (2001), pp. 20~21.

다양한 부문의 거버넌스에 대한 평가와 발전 방향들이 제시되고 있다. 결국 이러한 연구경향은 대북·통일정책 부문이 정치·사회적으로 민감한 정책 영역이 되고 있으며, 이를 둘러싼 갈등이 대북정책의 추진력을 현저히 약화시키고 국론분열로까지 이어질 수 있을 것이라는 우려를 불식시키기 위해 시작되었다. 이러한 경향은 대북정책에 대한 과거의 정부 중심적 접근의 한계를 넘어서기 위한 노력의 한 단면이라고 할 수 있다.

다양한 사회적 행위자들의 정책 참여가 대북정책에 대한 국민적 합의 형성의 필요조건이라면, 확산체계의 구축은 정책 참여를 지역사회의 풀뿌리 수준까지 확산시키는 충분조건이라고 할 수 있다. 이와 관련된 그동안의 논의에서 지역사회는 중요한 고려대상이 되지 못했다. 기존의 관련 연구들을 통해서 볼 때, 정치권·언론·시민단체 같은 섹터별 접근은 그동안 지속적으로 제안되어 왔지만, 지역사회에 초점을 맞춘 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 따라서 지역사회 차원에서 대북정책 확산체계 구축을 위한 논의가 시작되어야 한다. 사실 관련 전문가들이나 여론 주도층들, 중앙에 있는 대북·통일 관련 시민단체들만이 상호 공감하고 합의하는 것만으로는 진정한 의미의 국민적 합의라고 할 수 없다. 국민적 합의의 가장 근본적 토대는 풀뿌리 지역사회라고 할 수 있으며, 그것이 대북정책의 효과적 추진을 위한 저력이자 가장 중요한 동력이 될 수 있기 때문이다. 이런 측면에서 대북정책 확산체계의 가장 기본적인 구성 단위는 지역사회이며, 따라서 지역사회에서의 대북정책 확산체계의 개선이나 구축방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

21. 김국신 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2008) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

다. 대북정책의 지역사회 확산: 논의의 틀

지역사회는 대북정책에 대한 국민적 합의와 대북정책의 대국민 확산을 위해 가장 기초적인 단위이다. 기본적으로 대북정책의 대국민 확산을 지역사회 수준에서 접근할 때, 두 가지 측면의 상호작용이 필수적이다. 우선 대북정책에 대한 중앙정부의 지역사회에 대한 접근이다. 외교·국방이 중앙정부의 고유 권한 영역이기 때문에 지방 스스로 독자적인 대북정책을 확산시켜갈 수는 없다. 또한 지역사회는 근본적으로 대북정책 확산을 위한 자원의 한계가 있을 수밖에 없다. 특정 정부의 대북정책을 자체적으로 교육·홍보하는 데서의 한계, 이를 확산시켜나가기 위한 제도의 한계 등이 분명하기 때문이다. 이러한 대북정책 확산에 대한 지역사회 역량의 한계를 고려할 때, 중앙정부의 대북정책을 지역사회 수준으로 확산시켜 나갈 수 있는 채널을 어떻게 구축할 것인가가 중요한 문제로 대두된다.

다음으로 대북정책 확산을 위한 지역사회 자체의 접근이다. 중앙정부 차원에서 구축한 대북정책의 확산 채널은 지역사회 자체의 역량 없이는 지속가능성을 담보할 수 없다. 다시 말하면 지역사회가 대북정책 확산을 위한 자발적인 의지를 갖추고 있지 않다면, 중앙정부의 대북정책 확산 채널은 일방향적인 단순한 정책홍보 수준을 넘어서기 어렵다. 지역사회 내부에서 대북정책에 대한 공감대 형성과 합의 구조를 창출할 수 있는 네트워크와 파트너십의 형성을 위한 시스템이 구축되어야 한다. 이런 측면에서 중앙정부와 지역의 상호작용은 대북정책의 지역사회 확산을 위해 매우 중요하다.

그러나 지역사회 수준에서 대북정책에 대한 국민적 합의 도출과 확산체계 구축을 위한 제도화된 채널이 없을 뿐만 아니라 이를 추진

하기 위한 지역사회의 인프라나 역량도 취약한 상태이다. 이런 현실을 감안할 때 새로운 확산체계 구축보다는 기존의 자원을 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부 차원에서 구축된 지역사회의 통일교육체계와 지역사회 차원에서 축적된 대북교류협력의 경험은 대북정책 확산을 위해 활용가치가 매우 높다. 지역사회의 통일교육체계는 통일부와 교육과학기술부를 주축으로 하여 학교 통일교육체계와 사회 통일교육체계로 구성되어 있으며 비교적 오랫동안 꾸준히 유지되어 왔다. 또한 지역의 통일교육은 정부나 민간 차원, 또는 정부와 민간의 협력 하에 구성된 통일교육 단체들로 한 축을 구성하고 있다. 이들은 주로 지역사회 차원에서 자발적으로 형성된 단체라기보다는 중앙 차원에서 형성되어 지역별로 지부를 구성하고 있는 단체들이며, 이 단체들도 지역사회 통일교육체계의 주요한 한 부분을 구성하고 있다.

한편, 1990년대 후반부터 시작된 지자체의 대북교류협력이 활성화되면서 주요 자치단체별로 대북 교류협력체계가 구성되어 있다. 서울시, 부산시, 인천시, 울산시, 강원도, 경기도, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 제주도, 충북 제천시, 나주시, 포항시, 경주시 등 여러 지자체들이 대북교류협력 사업들을 추진해왔다. 특히 지자체 수준에서 이루어지는 남북교류협력 사업은 지방정부, 민간단체, 지역기업, 주민 등 다양한 행위자가 상호 연계·협력함으로써 사업의 접근 채널을 다원화하고 교류협력 방식을 다양화함으로써 사업 효과를 높이고자 노력해왔다.

대북정책의 지역사회 확산은 이와 같은 지역사회 통일교육체계와 대북교류협력의 경험을 적절하게 활용하고 조직화함으로써 보다 체계적으로 추진해 나갈 수 있다. 따라서 이 글에서는 지역사회의 대북

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

정책 확산체계를 크게 통일교육체계와 대북교류협력 사업체계로 구분하여 그 현황과 실태를 분석한다. 그러나 이러한 분석만으로 지역사회의 대북정책 확산체계의 구체적인 실태를 분석하는 데는 한계가 분명하다. 이러한 한계를 극복하기 위해 특정 지역의 구체적인 실태를 분석할 필요가 있으며, 이 글에서는 제주특별자치도의 대북정책 확산체계를 대상으로 구체적인 사례연구를 수행한다.

이러한 분석을 바탕으로 어떻게 각 체계 간의 유기적인 연계의 틀을 구축함으로써 지역사회 수준에서 대북정책 확산체계를 구축할 것인가에 대한 방안을 제시한다. 우선적으로 대북정책의 지역사회 확산을 추진하기 위한 기본 방향을 제시하고, 다음으로 대북정책 확산체계의 핵심이 공공부문과 민간부문의 네트워크 구축과 파트너십의 형성이라는 점에서 대북정책 확산 로컬 거버넌스 구축의 모형을 제시할 것이다. 그리고 대북정책의 확산은 단순히 정책 내용을 전달하는 수준을 넘어 확산을 극대화시키기 위한 전략적 접근이 필요하다는 점에서 지역사회 차원에서 대북정책의 확산 전략을 모색할 수 있는 몇 가지 방안을 제시할 것이다.

3. 지역사회의 통일교육체계 및 대북교류협력 사업체계

가. 지역사회의 통일교육체계

지역사회의 통일교육체계를 이해하기 위해서는 먼저 통일교육체계 일반을 살펴볼 필요가 있다. 현재 중앙정부의 통일교육체계 하에서 통일교육정책을 심의·의결하는 최고 결정기구는 통일교육심의위원회이다.²² 이 위원회는 통일부의 ‘통일교육기본계획’과 교육과학기술

부의 ‘통일교육지침’을 심의·의결한다. 통일교육 실무 부처로는 학교 통일교육을 담당하는 교육과학기술부와 사회 통일교육을 담당하는 통일부로 나누어진다. 그리고 각 부처의 하위 조직으로 통일부 산하에는 통일교육원이 있고 교육과학기술부 산하에는 시·도 교육청이 있다. 통일교육원은 전문적 통일교육기관으로 통일교육심의위원회에서 의결되는 통일교육기본계획과 통일교육지침에 따라 직접적인 통일교육의 실시는 물론이고 학교 통일교육 및 사회 통일교육에 대한 지도와 지원을 통해 정부의 통일교육정책을 집행한다.²³ 시·도 교육청은 각급 학교의 통일교육정책을 수립·종합·조정하는 역할과 함께 교육연수원을 통해 교원과 학교를 대상으로 정부의 통일교육정책을 집행한다.

이와 같은 통일교육 추진체계는 각 지역별로 통일교육의 효과적인 수행을 위한 하위체계를 구성하고 있다. 주로 사회 통일교육을 수행하는 주요한 조직이나 기관들로 통일교육협의회, 지역통일교육센터, 통일교육위원 시·도협의회, 통일관 등이 있다. 다소 성격은 다르지만 민주평화통일자문회의(이하 민주평통)의 지역협의회도 통일교육을 주요 기능의 하나로 하고 있다.

우선 사회 통일교육 활성화를 위해 「통일교육지원법」(제10조)을 근거로 설립된 ‘통일교육협의회’는 96개의 다양한 통일교육 단체들이 가입되어 있다. 통일교육협의회는 통일교육의 새로운 행위 주체들인

22. 통일교육심의위원회는 「통일교육지원법」을 법적 근거로 하여 구성되며, 위원장은 통일부 장관이고 위원장이 위촉하는 민간인 위원과 중앙행정기관의 차관급 공무원 및 국무조정실 소속 공무원이 정부 측 위원으로 참여하며, 부위원장은 민간 측과 정부 측에서 각 1인이 호선된다.

23. 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 1298.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

시민사회단체들의 연합조직으로서 민간부문 통일교육 활성화에 견인하고 있다.

그러나 이 협의회에 소속된 단체들은 지역을 기반으로 하는 단체들이 전무한 것은 아니지만 대부분의 단체들이 서울을 기반으로 하거나 전국적인 조직들이라고 볼 수 있으며, 사업추진 형태도 주로 지역을 기반으로 하기보다는 전국민을 대상으로 활동하고 있다. 예외적으로 지역사회를 기반으로 하는 대구와 대전통일교육협의회가 자체 활동을 하고 있다.

다음으로 중앙정부 통일교육체계의 지역 단위 거점이라고 할 수 있는 ‘지역통일교육센터’가 있다. 2004년 5월 부산과 광주 지역에서 지역통일교육센터가 처음 지정된 이후 매년 확대되면서, 2009년 현재 지역통일교육센터 사업은 <표 VIII-1>에서 보듯이 10개 지역에서 설치·운영되고 있다. 『통일교육지원법』을 근거로 하는 지역통일교육센터의 지정은 통일교육 전문 인력 및 시설·장비 보유, 사업계획서 등에 대한 평가를 통해 매년 통일교육심의위원회에서 결정된다.

지역통일교육센터는 지역 주민의 건전한 통일의식을 함양하고 통일문제에 대한 관심을 제고하는데 주요 역점을 두고 다양한 교육활동을 수행하고 있다. 지역 내 교사를 대상으로 한 직무연수교육과 중·고등학교 순회 통일교육, 학생·통일교육 전문가·교사 등을 상대로 한 열린통일시민강좌, 그리고 학생 및 지역 주민의 통일에 관한 관심을 제고하기 위한 각종 이벤트(합창대회, 퀴즈대회, 글짓기대회 등)를 시행하고 있다. 이외에도 이 센터는 지역 대학의 교수·학교장·장학사·단체장 등으로 구성된 통일교육위원 지역협의회나 지역 내에 거주하는 탈북주민들과의 연계 또는 민주평통 지역협의회와의 협약 등을 통해 다양한 연계 및 협력적 통일교육 사업들도 추진하고 있다.

● 표 VIII-1 전국 지역통일교육센터 현황

권역	센터명	단체명
영남(3)	부산	통일교육위원 부산협의회
	경남	통일교육위원 경남협의회
	대구·경북	경북대(평화문제연구소)
충청(2)	대전	대전통일교육협의회
	충남·충북	단국대(정책과학연구소)
호남(2)	광주·전남	통일교육위원 전남협의회
	전북	전북대(사회과학연구소 통일교육센터)
강원(2)	강원 동부지역	통일아카데미 설악수련원
	강원 서부 지역	한림대(국제문제연구소)
제주(1)	제주	제주대(평화연구소)

출처: 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), p. 284.

지역통일교육센터는 지역사회의 통일교육을 주도하는 기구로서 통일교육에 관한 계획, 결정, 실행, 활동 등에서 자율성을 보장 받으며, 통일교육원으로부터는 교육지침상의 지도만을 받는다. 따라서 지역 통일교육센터는 통일교육원의 하부교육기관이 아니라 통일부의 위임을 받아 지역 차원에서 통일교육을 대행하는 기관이며, 따라서 지역 통일교육센터는 통일교육원과 기능적 관계에 있다. 이처럼 지역통일교육센터는 정부로부터 지도와 지원은 받지만 자율적인 사업 추진과 지역 내의 여타 유관 기관이나 단체와 연계 및 협력사업도 실시할 수 있다는 점에서 거버넌스 모형을 실현해가는 지역사회 통일교육의 핵심 주체라고 할 수 있다. 따라서 지역통일교육센터는 “지역사회의 통일교육 수요에 부응하는 제도로서 통일교육의 지역화를 주도”²⁴하

²⁴ 위의 책, p. 1361.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

고 있는 것으로 평가되고 있다.

이외에도 ‘통일교육위원협의회’와 ‘통일관’이 지역사회의 사회 통일 교육체계를 구성한다. 통일부는 통일문제에 관한 전문지식과 강의 능력을 갖춘 지역사회 인사들을 통일교육위원으로 위촉하여 지원하고 있다. 이들에 의해 구성된 ‘통일교육위원협의회’는 2007년 12월 말 현재 중앙 및 16개 시·도 협의회로 구성되어 있으며, 1,153명의 위원이 회원으로 가입하여 지역 주민을 대상으로 통일교육을 실시하고 있다. 통일교육위원은 통일정책을 국민들에게 이해시켜 통일의지와 역량강화를 통해 평화통일 기반조성에 앞장서는 활동을 해오고 있다. 최근 정부는 통일교육위원들의 활동을 강화하기 위해 지난 10월 『통일교육지원법』을 일부 개정하여 통일교육위원회의 법적 위상과 역할을 재정리했다. 이를 통해 중앙협의회를 신설하고, 남북관계·통일 관련 전문지식과 명망을 겸비한 지역사회 지도층인사들로 지역통일교육위원협의회를 재조직하여 통일교육·홍보 관련 여론 형성의 구심체로 자리매김할 수 있도록 했다. 또한 통일관은 북한·통일 관련 자료 전시와 행사 개최 등을 통해 지역 주민의 통일교육 체험학습장으로서 역할을 수행하고 있으며, 부산, 광주, 인천, 청주, 대전, 제주 등 전국 12개 지역에 설치되어 있다. 통일관은 지방자치단체, 민간기업 등이 주체가 되어 자율적으로 운영되고 있으며, 통일부에서는 각종 전시 자료, 통일 관련 정보 자료 등을 지원하여 운영의 활성화를 도모하고 있다.²⁵

한편 통일교육과 관련된 전국적 조직으로 지역사회의 통일교육을 주요 기능의 하나로 하고 있는 ‘민주평통’이 있다. 민주평통은 대통령

25. 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), p. 284.

의 통일정책 전반에 대한 자문과 건의의 기능을 수행하는 헌법기관이다. 이외에도 민주평통은 통일에 관한 범국민적 합의를 조성하고 범민족적 통일역량을 결집하는 중심체 역할과 민주적 평화통일 의식을 국민 속으로 확산하는 역할을 수행한다. 따라서 민주평통의 주요 기능은 대통령에 대한 통일정책 자문 기능과 통일교육 기능이라고 할 수 있다. 특히 민주평통은 광역자치단체별로 지역회의를, 그리고 시·군·구 기초자치단체별 지역협의회를 구성하고 있다. 민주평통 지역협의회는 현재 국내협의회 232개와 해외협의회 35개를 포함하여 총 267개가 설치·운영되고 있다.²⁶ 국내 지역협의회는 평화통일 논의를 선도하고, 지역 주민의 통일에 대한 여론을 수렴하며, 지역사회의 통일 기반을 조성하며, 기타 주민 화합과 지역 발전에 기여하는 기능을 수행한다(국내협의회 운영규정 제3조).

지역협의회는 주요 활동으로는 통일문제에 대한 강연회, 세미나, 토론회를 개최하고, 남북관계 현안 및 통일환경 변화에 관한 정세 보고회를 개최하며, 읍·면·동, 기업체, 사회단체 등을 순회하며 통일 간담회를 하고 이를 통해 국민 저변의 통일 의견을 수렴하는 것이다. 지역협의회는 통일교육 중에서 가장 두드러지는 사례가 ‘통일시대 시민교실’이다. 통일시대 시민교실은 지역협의회별로 자율적으로 운영되고 있으며 민주평통 사무처로부터는 교육의 방향성 안내, 시민교실 운영에 필요한 강사비와 자료 제작비 등이 지원되는 정도이고 나머지 비용은 자체 부담한다.²⁷ 지역협의회는 자율적으로 운영되기 때문에 지역통일교육센터와 같이 지역 내의 여타 유관 기관이나 단체와의

²⁶ 민주평통 홈페이지 참조 <<http://www.nuac.go.kr/html/conference/advisory11.html?menuid=G03010101>>.

²⁷ 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)』, p. 1364.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

협력사업도 실시할 수 있다. 민주평통지역협의회와 함께 민주평통지역회의를 구성하는 지역 평화통일포럼이 지난 2005년부터 운영되고 있다. 통일문제와 관련하여 날로 심화 되어가는 ‘남남갈등’의 해소를 위해 지역의 보수, 진보적 인사(학자, 전문가, 시민운동가, 언론인등)들로 구성되어 보다 전문성 있는 세미나와 워크숍 등을 통해 서로 간의 소통을 증진시켜 통일정책의 지역적 지지기반을 넓혀 오고 있다. 따라서 민주평통 지역회의(지역회의와 지역평화통일포럼)는 통일 및 남북관계 관련 교육을 수행하는 공공사회교육기관이라고 할 수 있다.²⁸

이상과 같이 볼 때, 지역사회의 통일교육체계는 지역통일교육센터와 민주평통 지역회의, 통일교육위원지역협의회와 통일관이 기본 토대를 구성하고 있다. 이외에 지역별로 시·도 교육청과 초·중·고·대학 등의 교육기관이나 민간단체 및 연구소 등이 있다. 그리고 통일교육과 관련된 전문기관은 아니지만 기초자치단체의 교육사업체계도 간헐적으로나마 통일교육을 실시하고 있다. 예를 들면, 주민자치센터, 시민(자치)대학, 문화원 및 문화예술기관, 도서관, 노인·여성·청소년을 위한 시설, 사회복지시설 등이 있다. 이런 기관들에서 실시되는 교육 사업은 통일이나 대북정책과 관련된 주제를 독립적으로 선정하여 제공하는 것은 아니지만 향후 이런 교육프로그램을 추가할 경우 지역사회의 통일교육체계의 한 부분을 담당할 수 있는 중요한 인프라가 될 수 있다.

²⁸ 위의 책, p. 1363.

나. 지역사회의 대북교류협력 사업체계

1990년대 후반부터 시작된 지자체의 대북교류협력은 단순히 대북 지원이라는 소극적 의미에 그치지 않고, 한편으로는 남북한 지자체의 사회경제적 발전이라는 실용성을 도모하면서도, 다른 한편에서는 남북 이질성 극복과 통일을 지향하는 정당성을 갖고 있다.²⁹ 뿐만 아니라 대북교류협력 사업을 실시해 온 지역별로 다양한 행위자들이 참여하는 사업체계가 구축되어 있다.

지자체의 남북교류협력에서 사업 추진을 관장하는 책임 기관은 지방정부이다.³⁰ 즉 교류협력 사업의 필요성 판단과 계획 수립, 행정안전부 및 통일부의 사업승인이 있을 때 북한의 관련 단체와 협의를 통해 직접 해당 사업을 추진하는 기관이다. 그러나 대부분의 지역에서 추진되는 대북교류협력 사업들은 지역에 있는 NGO와의 협력 및 주민의 직접적인 참여를 통해서 추진되고 있다. 또한 지방정부와 기업의 협력 하에 공동으로 사업을 추진하기도 한다. 또한 2000년 7월 행정안전부가 작성하여 각 지자체에 시달한 ‘남북 자치단체 간 교류협력업무 처리지침’에 따르면, 북한 지자체와의 자매결연이나 대규모 경험 사업 추진의 경우에는 주민 의견을 수렴하고 지방의회의 지원을 유도하기 위해 지방의회에 보고 및 의결을 거치도록 하고 있다. 따라서 지자체의 대북교류협력 사업은 지방정부의 책임 하에 지방의회의 지원과 민간단체 및 기업들의 지지와 참여를 토대로 추진되고 있다.

²⁹ 고경민·황경수, “강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각,” 『평화학연구』, 제9권 3호 (세계평화통일학회, 2008), p. 218.

³⁰ ‘남북교류협력에 관한 법률’ 제12조 1항은 ‘교역 당사자’를 “국가기관·지방자치단체·정부투자기관·『대외무역법』에 의한 무역을 하는 자 또는 통일부 장관이 협의의 의결을 거쳐 필요하다고 인정하는 자”로 규정하고 있다.

이런 맥락에서 지자체의 대북교류협력은 공공부문의 전유물이 아니라 민간과의 협력과 상호작용을 바탕으로 추진되는 사업이라고 할 수 있다.³¹

<그림 VIII-1>은 대북교류협력 사업체계를 도식화한 것이다. 이 사업체계에서 두드러지는 행위자가 민간단체이다.³² 대북교류협력 사업체계에서 민간단체는 자발적 조직화와 의도적 조직화로 구분할 수 있다. 즉, 우리민족서로돕기운동본부, 우리겨레하나되기운동본부, 경남통일농업협력회와 같은 민간단체들은 순수한 민간단체로 자발적 조직화가 이루어진 경우이고, 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협회의회, 남북협력제주도민운동본부의 경우에는 지방자치단체에서 대북교류협력 사업을 위해 의도적³³으로 신설한 민간단체이다. 이러한 민간단체들은 중앙 수준에서 조직화된 단체와 지역사회를 기반으로 하는 단체로도 나눌 수 있다. 중앙 수준의 민간단체로는 우리민

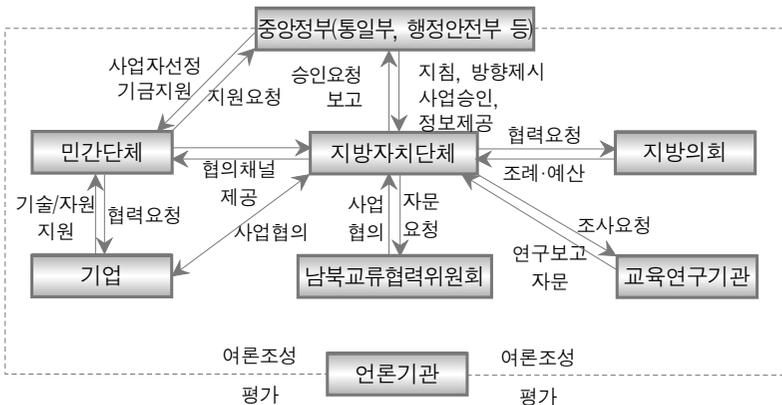
31. 고경민·황경수, “강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각,” p. 222.

32. 이종무에 의하면, 지자체의 대북교류협력 사업 체계에서 민간단체는 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 지자체가 주도해서 설립된 민간단체로 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협회의회가 있으며, 이들 단체는 민간과 공공부문이 함께 참여하고 있다는 점에서 지방 차원의 민관 남북협력기구라고 할 수 있다. 둘째, 지방에 근거를 둔 순수 민간단체로 경남통일농업협력회와 남북협력제주도민운동본부가 있다. 그러나 이들 단체들은 사업 재원을 자체적으로 조달하기 어렵기 때문에 지자체와의 파트너십을 통해 지원 사업에 소요되는 자금의 상당 부분을 조달하고 있다. 셋째, 서울에 근거를 둔 전국적 단체로 우리민족서로돕기운동과 우리겨레하나되기운동본부 등이 있다. 이종무, “지방자치단체 남북협력사업의 평가와 발전방안,” 『지방자치단체 남북교류협력사업 10년의 성과와 향후 발전 방향』(경기개발연구원·(사)남북협력제주도민운동본부 주최 자료집, 2009.3.26~27), p. 68.

33. 지방자치단체가 의도적으로 민간단체를 설립하게 되는 이유는 북한 당국에서 지방자치단체와 직접적 접촉을 기피한다는 점 때문에 민간단체가 북한 측과의 원활한 접촉을 위한 수단이라는 점 때문이다. 양현모 외, 『한반도 평화 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2007), p. 94.

족서로돕기운동본부, 우리겨레하나되기운동본부³⁴가 있고, 경남통일 농업협력회, 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협회의회, 남북협력제주도민운동본부는 모두 지역사회를 기반으로 대북교류협력 사업을 주도적으로 추진하는 단체들이다.

●그림 VIII-1 대북교류협력 사업체계



출처: 양현모 외, 『한반도 평화 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 71.

이러한 지역사회의 대북교류협력 사업체계는 대북교류협력이라는 분명한 목적을 가지고 지역사회의 공공과 민간 등 다양한 행위자들이 네트워크와 파트너십을 기반으로 형성된 거버넌스형 조직이라고 할 수 있다. 물론 지방정부가 전체 네트워크 구축과 파트너십 형성에서 주도적인 역할을 담당하는 것이 일반적인 경향³⁵이지만, 대북교류협

³⁴ 우리겨레하나되기운동본부는 인천, 울산, 부산, 광주 등에 지역 본부와 지부를 두고 있다.

³⁵ 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, p. 22.

력 사업의 추진을 위해 지역사회 내의 광범위한 행위자들이 참여하여 “국가 통일정책의 일정 부분을 보완하고 분담”³⁶하고 있어 지역사회의 대북정책 확산의 기제로 활용할 수 있는 충분한 여지를 갖고 있다. 또한 지역사회의 대북교류협력 사업의 취지도 중앙정부보다는 주민들과 가까운 지방 수준에서 사업이 시행됨으로써 주민 참여의 기회를 넓힐 수 있고, 주민홍보에도 보다 더 용이하기 때문에 국가적 지원과 협력이 뒤따랐다. 이런 측면은 대북정책의 지역 확산체계 형성에도 유사한 함의를 제공한다. 즉 기존 통일교육체계를 중심으로 이루어지던 통일교육체계와 더불어 대북교류협력 사업체계는 대북정책에 대한 지역 주민들의 공감대를 형성하고 국민적 합의기반을 구축하기 위한 유용한 자원이 될 수 있다.

다. 제주특별자치도의 사례

여기서는 제주특별자치도에서의 통일교육체계 및 대북교류협력 사업체계에 대한 사례 분석을 바탕으로 지역사회에서의 대북정책 확산체계 구축을 위한 지역사회적 함의를 도출할 것이다. 물론 제주도가 통일교육체계, 대북교류협력 사업체계, 대북정책 확산체계 등에서 대표성을 갖는 지역은 아니다. 하지만 제주도는 대북·통일 이슈와 관련하여 비교적 활발한 활동을 펼치는 지역이다. 특히 10년 넘게 대북 인도적 지원을 실시해 왔으며 ‘세계평화의 섬’ 지정을 계기로 다양한 평화실천 활동을 병행하고 있는 지역이다. 이러한 점에서 제주도는 대북정책 확산체계 구축을 위한 지역사회적 함의를 도출할 수 있는 지역이라고 할 수 있다.

³⁶ 위의 책, p. 16.

(1) 제주지역 통일교육체계

제주지역의 통일교육체계도 다른 지역과 마찬가지로 중앙의 하위 체계로서 지역사회 통일교육체계가 근간이 되고 있지만, 그 외에도 ‘세계평화의 섬’과 관련된 평화 관련 연구기관 및 세계적 평화포럼, 다양한 평화 기념관 및 행사 등 간접적인 통일교육의 역할을 수행하고 있다.

제주지역의 사회 통일교육체계는 통일부가 지도·지원하는 지역통일교육센터, 통일교육위원 제주지역협의회, 제주 통일관 등과 민주평통의 제주지역회의인 제주시협의회 및 서귀포시협의회, 그리고 제주평화통일포럼 등으로 구성되어 있다. 우선 제주지역통일교육센터는 제주대학교 평화연구소가 선정되어 사업을 벌이고 있으며, <표 VIII-2>에서 보듯이 민주평통의 브랜드 사업으로 정착되고 있는 ‘통일 시민강좌’와 ‘평화통일 전문가 한마당’, 중·고등학생을 대상으로 한 ‘통일퀴즈대회’가 연례적으로 개최되고 있으며, 이외에도 새로운 사업 발굴 차원에서 다양한 사업들이 추진되고 있다. 여기에 참여하는 사람들은 사업의 성격에 따라 주로 초·중·고등학생 및 대학생들과 일반 시민들이 비교적 다양하게 참여하고 있으며, 외국인 유학생이 참여하는 사업도 있다. 한편 통일교육위원 제주지역협의회는 통일교육·홍보를 위해 제주 지역 내에 여론 주도층을 중심으로 전문성과 명망을 갖춘 인사들이 중심축을 구성하여 활동 중이다. 또한 제주지역 통일관은 한국자유총연맹 제주특별자치도지회에서 운영하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

표 VIII-2 제주지역 통일교육센터의 사업 성과(2007~2008)

연도	사업명	기간(회수)	참여 대상 및 인원
2007년	통일시민강좌	3. 15~10. 12(4회)	시민 등 500여명
	평화통일전문가한마당	5. 25~26	통일전문가 100여명
	초등학생 통일4행시 공모전	4. 11~5. 11	제주초등학생 6,700명
	2007 전도 중·고등학생통일퀴즈대회	6. 16	중·고등학생 500명
	2007 대학생 통일 한마음 캠프	6. 28~30	전국대학생 80명
	청소년을 위한 제주전적지 체험학습	8. 12	청소년 및 통일전문가, 제주도민 60명
	초중등 순회통일교육	9. 4~9. 20(6회)	초·중·고생 1200명
	평가보고회	10. 26	통일전문가 40명
2008년	통일시민강좌	5. 13~10. 10(3회)	대학생 220여명
	평화통일전문가한마당	5. 9~10. 29(2회)	학생, 시민 170명
	중·고등학생 통일퀴즈 대회 및 통일그림엽서, UCC 공모전	5. 6~6. 21	도내 초·중·고등학생 830명
	‘남북한 관계발전과 지자체 역할’ 세미나	7. 11	통일전문가, 시민, 대학생 등 80명
	공동학술회의	10. 17	시민, 대학생 등 150명
	통일신문 만들기 공모전	9. 10~10. 31	도내 초·중·고등학생 6명
	Essay Contest	10. 1~11. 5	외국인 유학생 253명
	평화-통일전시회	10. 27~10. 31	시민, 대학생 등 80명
	평가보고회	11. 3	통일전문가, 대학생 등 30명

출처: 제주지역통일교육센터, 『2008 제주지역통일교육센터 평가 보고회 자료집』(2008. 11.3).

한편, 민주평통의 제주지역회의는 제주시와 서귀포시에 각각 지역 협의회가 있으며, 세미나, 평화기원 음악회, 중·고등학생을 대상으로 한 ‘통일퀴즈대회’, 초·중등 통일교사 연찬회 등을 연례적으로 실시하고 있다. 또한 민주평통 제주지역협의회는 2009년부터 전국적 차원에서 민주평통 자문위원 1인과 지역주민 6인이 함께 하는 범국민적 통

일운동인 ‘통일무지개운동’에도 참여하고 있다.³⁷ 제주평화통일포럼은 출범 이래 전국지역포럼 중에서 가장 많은 회수의 세미나와 연찬 그리고 분단의 현장 방문 등을 통해 제주지역의 보수와 진보적 통일 관련 인사들 간의 소통 증진에 크게 이바지 하고 있다.

(2) 제주지역 남북교류협력 사업체계

제주도는 2000년 남북정상회담 이전부터 남북교류협력 사업을 추진하기 시작했다. 인도적 차원에서 북한의 심각한 식량난을 돕기 위해 1998년 처음 감귤 보내기 운동을 시작했고, 정상회담 이후부터는 당근, 목초종자, 의약품과 내의 지원 등의 사업들을 추가했다. 이 사업은 지금까지 한해도 거르지 않고 매년 지속적으로 전개되어 타지자체의 선도 사례가 되고 있다. 제주도의 지속적인 대북지원에 대한 고마움의 표시로 북한 당국은 제주도민방북단을 네 차례(2002년 2회, 2003년, 2007년)나 초청하기도 했다.

소규모로 시작된 이 사업을 범도민적으로 추진시키기 위해 제주도는 2001년 도지사를 명예이사장으로, 시장, 군수, 종교계, 문화계 인사를 자문위원으로 위촉하고 방북 경험자를 중심으로 후원회를 결성, 민관이 함께 참여하는 ‘남북협력제주도민운동본부’를 조직했다.³⁸ 그리고 2006년 7월 1일 제주특별자치도의 출범에 맞춰 행정조직으로 평화사업과 내에 남북교류계가 신설됨으로써 지방정부 차원에서의

37. 이 운동은 “소통과 참여의 열린 통일문화를 만들어 통일시대를 준비하며 화합과 신뢰를 통해 국민통합을 이루고 통일선진 일류국가의 도약을 견인해 나가는 운동”이다. 민주평통자문회의서귀포시협의회, “통일무지개운동 매뉴얼,” (2009).

38. 남북교류협력 추진을 위한 제주 지역의 최초 조직은 99년 11월 제주 지역 종교인들이 중심이 되어 결성한 ‘새천년맞이 북한에 감귤보내기 제주도민운동본부’였다. 그 후 2001년 8월 ‘남북협력제주도민운동본부’로 확대되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

본격적인 대북교류 업무가 시작되었다.³⁹ 아울러 2007년 4월에는 제주특별자치도의회 문화관광위원회에서 ‘제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례안’을 수정·가결했다. 이 조례 제정을 계기로 제주도는 북한과의 교류협력 사업을 위해 도의원, 시민단체 대표 등으로 구성된 ‘남북교류협력위원회’를 설치하여 남북교류협력 사업의 전반적인 정책을 지원할 수 있게 되었고, 자원 확보를 위해 남북교류협력기금도 운용할 수 있게 되었다.

제주지역은 10년 넘게 지속되어온 대북교류협력이 지방정부·지방의회·지역농민·대북 전문가·시민사회 등 다양한 행위주체들이 상호협력과 연계의 틀을 만들어주는 ‘남북협력제주도민운동본부’의 조직화로 보다 체계적이고 지속적인 사업 추진이 가능하게 되었다. 물론 이 조직이 통일교육체계와는 거리가 있지만, 이 조직을 어떻게 통일교육체계와 연계시켜 제주지역에서의 대북·통일정책의 전도적 확산 체계에 통합시킬 것인가가 중요한 문제로 남아 있다. 그럴 경우 ‘남북협력제주도민운동본부’는 공공부문과 민간부문에서 공히 대북정책을 확산시켜나가는 데 상당한 기여를 할 수 있는 잠재력을 가진 조직이라고 할 수 있다.

(3) ‘세계평화의 섬 제주’의 평화실천 사업체계

제주도는 지난 1991년 제주에서 개최된 한·소 정상회담이 성공적으로 끝난 이후 제주도를 동북아와 한반도 평화에 기여하는 ‘평화의 섬’으로 만들기 위해 민·관이 합동으로 나서왔다. 중앙정부는 이를 인

³⁹ 남북교류계는 2007년 효율성 진작을 위한 제주특별자치도 행정개편에 의해 평화사업계로 변경되었다.

정하여 2005년 1월 27일 『제주국제자유도시특별법』의 규정을 근거로 대통령에 의해 제주도를 국가 차원의 ‘세계평화의 섬’으로 지정하였다. 제주특별자치도는 ‘남·북한 화해 협력과 동북아 평화와 번영의 선도역할 수행’을 세계평화의 섬 실천 전략 중의 하나로 선정한 바 있다.⁴⁰ 따라서 ‘세계평화의 섬 제주’의 평화실천사업체제도 대북정책 확산의 매개 역할을 할 수 있을 것이다. 이 사업체제에서 우선 주목할 수 있는 사업이 ‘평화 아카데미’ 사업이다. 평화 아카데미는 제주특별자치도와 세계평화의섬 범도민실천협의회가 공동으로 운영하고 있으며, 일반인을 대상으로 한 평화아카데미와 청소년 대상 평화아카데미로 구분하여 운영되고 있다. 일반인을 대상으로 한 평화아카데미는 평화의 섬 제주인으로서 평화에 대한 이해도를 높이고 도민의 의식 변화 및 평화 마인드를 함양시켜 나가는 데 목적을 두고 있으며, 청소년 대상 평화아카데미는 자라나는 미래의 주인공들에게 평화의 섬 제주에 대한 이미지를 심어주고 평화에 대한 이해도를 높이기 위해 도내 초등학생을 대상으로 운영하고 있다.⁴¹

이 사업체제에는 지역 주민과 학생들을 대상으로 한 직접적인 교육 프로그램뿐만 아니라 교육기관 및 시설 등이 포함되어 있다. 동북아시아 지역협력체 비전의 구심점이자 ‘세계평화의 섬 제주’ 구현의 중심체로 설립된 제주평화연구원은 다양한 평화 관련 연구 활동을 수행

40. 제주특별자치도, 『세계평화의 섬 실천사업, 그동안 추진성과와 향후계획』(2007), p. 4.

41. 청소년 평화아카데미는 평화교육·체험장으로 활용되고 있는 제주국제평화센터에서 시행되고 있으며, 제주국제평화센터에 전시되고 있는 밀랍인형과 제주의 평화실천운동의 배경 및 평화실천 사례 등을 관촬하고, 제주평화연구원 책임연구원으로부터 평화 관련 특강, 평화에 대해 표현하기, 평화에 대한 다짐 등 체험활동을 통하여 평화의 섬 제주에 대해 이해를 돕고, 생활 주변에서 평화에 대한 관심을 가질 수 있는 동기를 부여하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

하고 있다. 또 제주국제평화센터가 건립되어 평화홍보 및 전시교육, 체험학습 등을 통해 평화와 통일에 대한 제주도민과 관광객들의 관심을 제고하는 역할을 하고 있다. 또한 전·현직 국가수반, 정치지도자, 석학, 언론인 및 기업인들이 참여하여 한반도와 동북아 평화 정착을 논의하는 ‘제주평화포럼’이 2001년 이후 격년제로 개최되어 5회까지 개최되어 왔다.⁴² 이러한 ‘세계평화의 섬 제주’의 평화실천사업들도 간접적인 통일교육의 역할을 수행하고 있다.

특히 주목할 것은 평화실천사업의 추진을 위한 조직체제로 ‘제주세계평화의섬범도민실천협의회’(이하 범도민실천협의회)가 결성되었다는 점이다. 이 조직은 초기에는 민·관 공동기구 성격으로 시작하지만 점차 민간 법인으로 발전시킨다는 목표 아래 2005년 초 출범했다. 이 기구는 자체적인 또는 도민 제안 및 공모 등의 형태로 평화실천을 위한 과제를 지속적으로 발굴하고, 기존 평화시설 또는 기관·단체 프로그램과 연계하여 평화 실천을 위한 사업들을 추진하며, 제주도에 평화실천사업을 위한 전담조직의 설치를 통해 행·재정적 지원을 받도록 하는 것을 실천 원칙으로 정했다.⁴³ 이 조직 역시 남북협력제주도민운동본부처럼 평화뿐만 아니라 통일 및 대북정책을 제주지역 수준에서 확산시켜나가는 중요한 기여를 할 수 있는 잠재력을 가진 조직이라고 할 수 있다.

⁴² 고성준, “‘세계평화의 섬’ 지정 배경과 실천,” 세계평화의 섬 범도민 실천 협의회, 『‘세계평화의 섬’ 제주 실천지침』, (2009.5)

⁴³ 제주도, “제주 세계평화의 섬 실천계획(안),” 2005년 4월 20일, 제주 세계평화의 섬 범도민실천협의회 창립회의 자료, pp. 4~5.

라. 지역사회의 대북정책 확산체계 구축을 위한 함의

대북정책의 지역사회 확산 기제로써 우선적으로 꼽을 수 있는 것이 통일교육체계이다. 통일교육은 정부의 통일정책 추진에 따른 국민적 공감대를 이끌어내는 주요 기제로써 학교와 사회 부문으로 구분되며, 정부의 직접적인 지도와 지원을 통해서 수행되고 있다. 그러나 이러한 중앙의 통일교육체계가 지역사회의 풀뿌리 단위까지 수직적인 형태로 조직화되어 있는 것은 아니다. 지역사회의 사회 통일교육체계는 민·관 협력의 형태로 조직화되어 있다. 통일교육 사업의 진행을 위한 재원이거나 통일교육 콘텐츠 등에서는 중앙정부의 지도와 지원이 이루어지고, 통일교육사업의 선정과 실질적 추진, 그리고 이를 위한 인적 조직 구성 등에서는 지역사회의 자발적 참여와 그들 간의 협력을 특징으로 하고 있다. 이와 같은 지역 단위 통일교육체계의 기본 구조는 대북정책의 지역사회 확산을 위한 기본구조로 그대로 활용할 수 있을 것이다.

이와 같은 통일교육체계의 기본 구조에 따라 중앙정부는 매해 ‘통일교육 기본계획’과 ‘통일교육 지침’을 수립하여 각 지역으로 하달한다. 그러나 지역사회 내의 통일교육 주체들은 자율과 책임의 원칙 하에 통일교육 사업들을 추진하고 있다. 예를 들면 경쟁을 통해서 선정된 지역통일교육센터는 중앙의 기본적인 통일교육 사업을 수행하면서도 지역의 통일교육 자원을 활용한 사업 추진과 새로운 사업의 발굴 등 자율적인 운영을 보장받고 있다. 민주평통 지역협의회도 통일무지개운동과 같은 중앙 주도의 사업 참여도 수행하지만, 협의회별 사업 운영의 자율성을 인정받고 있으며 지역평화통일포럼도 마찬가지로, 또한 지역사회의 통일교육 전문가나 명망가들로 구성된 통일교육위원 시·도협의회는 지역통일교육센터와 민주평통 지역협의회 등

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

과의 통일교육 지원 및 협력을 위한 관계를 형성하고 있다.

이와 같은 통일교육체계는, 중앙과 지방의 거시적 관계 구조는 계층제적 네트워크의 성격을 보이지만, 지역사회 단위의 미시적 수준에서 보면 각각의 통일교육 주체들의 자율성이 보장된 다원적 네트워크의 성격을 보인다고 할 수 있다. 그러나 지역사회 통일교육 주체의 자율성을 토대로 한 다원적 네트워크는 지역사회를 단위로 중심적 역할을 수행하는 구심체가 없다는 것을 의미하기도 한다. 즉 각 행위 주체들의 사업과 그들 간의 느슨한 사업 연계에는 이러한 자율적 조직들의 다원적 네트워크가 의미를 갖지만, 보다 장기적이고 지속적인 협력 사업의 추진이나 중복 사업의 조정, 풀뿌리 수준의 지역 주민 일반을 대상으로 한 광범위한 통일교육 사업 등을 위해서는 지역사회의 통일교육체계들 간의 통일교육 사업 전반을 계획하고 조정하는 통일교육 허브로서의 협의체가 구성되어야 한다. 특히 대북정책의 지역사회 확산을 위해서도 지역사회의 통일교육체계 이외에 대북교류협력 사업체계 및 기타 조직들의 네트워크 형성과 파트너십 구축을 위한 대북정책 확산체계의 중심 역할을 수행할 허브가 필요하다.

통일교육체계 이외에 대북정책의 지역사회 확산을 위한 새로운 역할을 기대할 수 있는 기제로 지역사회의 대북교류협력 사업체계를 들 수 있다. 1990년대 후반부터 시작된 지자체의 대북교류협력은 지방정부, 민간단체, 지역기업, 주민 등 다양한 지역사회 행위자들이 상호 연계와 협력을 통해 교류협력 사업을 추진해 왔다. 이 사업체계 내의 행위 주체들은 북한과의 교류협력 사업을 추진해 온 주체들이기 때문에 북한 및 남북관계에 대한 이해 수준뿐만 아니라 대북정책과 교류협력의 상호관계에 대해서도 이해도가 높다고 할 수 있다. 이 사업체계가 기존의 지역 통일교육체계와 협력관계를 구축한다면 대북

정책의 지역사회 확산 효과를 더욱 높일 수 있는 유용한 기제가 될 수 있다. 여기에 제주 사례에서 볼 수 있듯이, 지역에 특화된 사업으로서 평화실천운동이나 교육 사업도 대북정책 확산을 위한 지역사회의 주요한 자원이 될 수 있다. 제주지역의 경우 국가적 차원에서 ‘세계평화의 섬’으로 지정되고 중앙정부의 행·재정적 지원을 바탕으로 다양한 평화실천사업과 풀뿌리 주민운동을 펼치고 있다. 이러한 사업과 운동을 수행하는 주체들을 대북정책 확산체계에 함께 참여시킨다면, 이 역시 중요한 역할을 기대할 수 있는 대북정책 확산체계의 한 축을 구성할 수 있다.

이상과 같은 논의를 종합하면 기존의 공식화된 지역사회 통일교육체계가 현재까지 대북정책 확산체계 구축을 위한 중심적 역할을 수행할 위치에 있지만, 그다지 활성화되지 못하고 있다는 측면을 그 한계로 지적할 수 있다. 즉 통일교육체계를 그대로 대북정책 확산체계로 활용한다면, 그다지 높은 확산 효과를 기대하기 어렵다. 그들 간의 느슨한 연계의 틀은 있지만 이들 상호 간의 보다 밀도 있는 네트워크나 파트너십을 형성할 필요가 있으며, 통일교육체계 이외에 대북정책 확산을 위해 활용할 수 있는 다양한 자원들, 예를 들면 대북교류협력사업체계라든가 제주지역의 ‘세계평화의 섬 제주’의 평화실천 사업체계 등을 상호 연계시켜 대북정책 확산체계의 틀을 구성해 나갈 필요가 있다. 통일교육체계 이외의 이들 사업체계나 여기에 속해 있는 행위 주체들이 중요한 이유 중의 하나는 통일교육체계가 결여하고 있는 조직적 특성을 보완할 수 있다는 점 때문이다. 즉 지역사회의 통일교육체계는 민관협력이기는 하지만 주로 공공기관이 주도하는 형태인 반면, 대북교류협력 사업체계나 기타 지역 기반 관련 단체들은 보다 자발성이 강한 조직화의 양상을 보이고 있다는 점에서 취약한 민간부

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

문의 확산체계 구축을 위해 중요하다고 할 수 있다. 따라서 지역사회의 대북정책 확산체계 구축을 위해서는 지역사회의 통일교육체계와 대북교류협력 사업체계, 지역의 관련 단체들 각각의 독자적인 역할 등을 하나의 시스템으로 묶는 것이 필요하다. 그렇다고 그것이 이들의 통합을 의미하는 것은 아니다. 거버넌스 형태에서의 통합을 추진함으로써 대북정책의 체계적 확산이 보다 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.

4. 대북정책의 지역 확산체계 구축을 위한 방안

가. 기본 방향

대북정책의 지역 확산체계 구축을 위해서는 적어도 두 가지 측면을 기본 방향으로 하여 추진해 나가야 한다. 하나는 단순히 조직적 인프라 차원에서의 확산체계 구축만이 아니라 대북정책 콘텐츠 측면에서의 확산체계 구축을 기본적인 목표로 설정해야 한다는 점이다. 다른 하나는 지역사회를 기반으로 하는 확산체계라 하더라도 대북정책의 성격상 여전히 중앙정부의 중심성이 흔들려서는 안 된다는 점을 분명히 해야 한다.

우선 대북정책의 지역 확산체계 구축은 기본적으로 중앙정부가 추진하는 정책을 지역사회 단위로까지 확산시킨다는 측면에서 조직적 메커니즘을 구성하는 것이 중요한 과제이다. 그러나 이러한 조직적 인프라 구축에 못지않게 대북정책에 대한 지역사회의 공감대 형성도 중요한 문제이다. 따라서 대북정책 확산체계의 기본 구조는 조직적 측면에서의 확산체계 형성과 함께 대북정책의 내용에 대한 국민적

공감대 확산 즉, 콘텐츠의 확산체계 형성이라는 병행적 구조의 형성이 필요하다.

대북정책 확산을 위한 조직과 내용 양 측면에서의 확산체계 구축은 쉬운 문제가 아니다. 특히 대북정책에 대한 국민적 인식의 편차가 크기 때문에 대북정책의 내용적 확산체계 구축이 이념적 편향성의 동원에 의해 비합리적으로 이루어질 경우 오히려 대북정책에 대한 국민적 합의를 저해할 수 있다. 이런 측면에서 확산체계 구축은 단순한 조직적 인프라의 형성과 확장이라는 의미를 넘어 대북정책에 대한 홍보 및 교육을 통한 학습, 이를 통한 대북정책 공감대의 형성, 그리고 국민적 합의기반의 형성 및 강화 등 여러 측면들을 포괄해야 한다.

이와 같은 측면을 고려할 때 중앙정부의 하위정부 또는 지역사회에 대한 하향식 확산구조는 역효과를 가져올 수도 있다. 대북정책은 이미 국민들에게 가장 잘 알려져 있는 정부 정책의 하나이며, 또 그만큼 그에 대한 선입견이나 편견도 비교적 분명하게 나타난다고 할 수 있기 때문이다. 따라서 대북정책 확산체계 구축의 기본 방향은 조직적 인프라 면에서는 하향식 확산을 기본 구조로 하지만, 내용적 확산체계 구축은 지역의 대북정책에 대한 여론을 수렴하는 동시에 정부의 대북정책에 대한 홍보와 교육을 수행해 나가는 쌍방향식 확산체계를 기본 구조로 설계되어야 한다. 특히 상향식 확산구조의 경우 대북정책에 대한 지역 주민들의 여론을 정부가 적극적으로 수렴하겠다는 의지의 표출뿐만 아니라 다양한 의견들을 수렴함으로써 이념적 편향성을 뛰어넘는 보편적인 대북정책 여론수렴 기제로 인식시킴으로써 지역의 대북정책 확산체계 구축을 위한 신뢰 형성의 토대가 될 수 있다.

다음으로 대북정책은 중앙정부의 고유 권한인 만큼 이의 확산을 위해서는 중앙의 지도와 지원이라는 기존의 중앙-지방관계를 지속할

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

필요가 있다. 즉 대북정책 확산체계 구축에서 중앙정부의 중심성은 흔들려서는 안된다.⁴⁴ 이 문제와 관련해서는 다소 논란이 제기될 수 있는데, 민간 차원에서의 대북정책에 관한 논의의 활성화는 부정적 우려와 긍정적 가능성의 양 측면이 교차한다. 우려의 시각에서는 통일 논의가 다원화되고 통일 운동이 무분별하게 전개될 경우 국론이 분열될 가능성이 크고, 그렇게 되면 정부가 국민적 합의에 기초한 대북정책을 지속적으로 추진해 나갈 수 없을 뿐 아니라 북한이 민간 차원의 통일 논의 및 운동을 통일전선전술 차원에서 이용할 우려가 있음을 지적한다.⁴⁵ 이러한 우려는 일관성 있는 대북정책 추진 및 실질적인 남북관계 개선을 위해서는 민간부문의 자의적인 통일 논의 및 운동을 억제할 필요가 있다는 주장으로 발전했다.

물론 이러한 우려가 전혀 근거가 없다고 할 수는 없다. 그러나 이러한 우려 때문에 민간 차원에서의 대북정책에 대한 논의 자체를 억제한다면 대북정책 확산체계 구축의 정당성이 크게 약화될 수 있고, 과거보다 더 심각한 대북정책을 둘러싼 이념갈등에 휘말릴 수도 있다. 이런 측면에서 지역사회의 풀뿌리 수준에서 이루어지는 대북정책에 대한 논의는 자율에 맡기되, 정부가 민간 차원에서 제기되는 대북정책의 문제를 설명하고 안내하는 선도적 역할을 수행해야 한다. 사실 대북정책을 둘러싼 남북갈등의 주요 근원 중의 하나는 대북정책의 성격 자체에 대한 오해가 정치·사회적 갈등의 균열 구도와 맞물리면

44. 우평균, “통일교육의 구상과 실천과제: 개념과 방향성에 대한 비판적 접근,” 『평화학연구』, 제10권 1호 (세계평화통일학회, 2009), p. 157.

45. 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』, p. 77. 대북·통일정책에 대한 논의나 운동이 무분별하게 전개될 경우 발생할 수 있는 부작용에 대해서는 조민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 12~15 참조.

서 나타난 측면이 크다고 할 수 있다. 앞서도 지적했듯이 어떤 정부도 대북 강경과 온건 사이에서 양자택일을 하지 않으며, 상황과 여건에 따라 그 사이를 오간다고 할 수 있다. 이와 같은 대북정책의 가변성 또는 유연성에 대한 국민적 인식과 이해 없이는 대북정책을 둘러싼 갈등은 ‘편 가르기’의 수단으로 이용될 수밖에 없을지도 모른다. 바로 이런 대북정책의 본질과 성격, 그리고 변화에 대한 국민적 이해가 대북정책 확산체계 하에서 이루어져야 하고, 이런 점에서 대북정책 확산체계의 중심에는 정부가 있어야만 한다.

이런 점에서 기존에 형성되어 있는 통일교육체계가 대북정책 확산의 중심적 역할을 수행해야 한다. 현재의 지역 통일교육체계에서 중앙이 선정하여 공식적인 지원이 이루어지는 조직은 ‘지역통일교육센터, 지역통일교육위원회의, 민주평통지역회의’ 등이다. 물론 지역별로 역량과 여건이 다양하기 때문에 일의적으로 단언하기는 어렵다. 그렇지만 위의 3개 조직이 지역 통일교육 네트워크 구축 및 통일교육 확산을 위해 시·도 교육청 등 지역 소재 유관기관과 상호 통일교육 연계체제를 형성, 지역사회의 통일교육 기반 구축에 주도적인 역할을 수행할 수 있게 하고 있다. 이런 점에서 지역통일교육센터를 지역 통일교육체계의 중심적 역할을 수행하는 허브로 격상시켜 운영해 나갈 필요가 있다. 실제로 정부는 지역통일교육센터가 통일교육위원, 시·도 교육청 등과 협력하여 지역 통일교육의 중심 역할을 수행할 수 있도록 지역통일교육 연계체제를 새롭게 구축해 나갈 방침이라고 밝힌 바 있다.

이 방안은 기존의 통일교육체계를 대북정책 확산체계로 확대·개편하기 위한 방안으로 추진되어야 한다. 그럴 경우 지역통일교육센터는 기존의 통일교육체계 내에서의 협력관계를 넘어 대북교류협력 사업

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

체계와 연계 및 협력을 위한 노력은 물론이고, 기타 지역별 단체들을 활용하기 위한 방안을 마련하는데 노력을 아끼지 않아야 한다. 특히 여기서 배제되어서는 안 될 중요한 조직 중의 하나가 학교 통일교육에 종사하는 교사들이다. 공식적인 학교 통일교육은 기존대로 교육과학기술부의 정책에 따른 시스템을 유지하지만, 대북정책 확산체계에 학교 통일교육에 종사하는 교사단체들(주로 국민윤리교과연구회, 사회과교과연구회 등)을 포함시킬 필요가 있다.

이와 같은 형태의 대북정책 확산체계는 대북정책 확산을 위한 새로운 체계의 구축보다 기존 체계의 효율화를 높이는 동시에 유관 체계와 연계 및 협력을 통해 새로운 단체나 조직들을 끌어들이므로써 보다 포괄적인 대북정책 확산체계를 구축해 나가는 방안이라고 할 수 있다. 이러한 방안을 추진하는 과정에서 지역사회의 대북정책 확산체계는 상호 간의 위계가 분명한 계층제 모형이 아니라 대등한 관계에서 상호 연계와 협력을 추진해 나가는 거버넌스 체제로 가야한다.

나. 로컬 거버넌스 구축

대북정책 확산처럼 다양한 관련 조직들의 상호 연계와 협력이 필요한 경우 전통적인 정부 중심의 형태에서 벗어나 거버넌스와 같은 새로운 관점을 찾아야 한다. 대북정책에 관한 논의가 상호 보완되고 연결되려면 각 행위 주체들 간에 유기적 관계가 형성되어야 하기 때문이다. 통일연구원의 2006년 통일정책 분야별 거버넌스 실태조사에 따르면, 정부 및 지방자치단체는 자율성에서, NGO의 경우는 전문성, 네트워크, 효과와 효율성 측면에서 낮은 평가를 받고 있다. 이러한 결과에 비추어볼 때 대북정책 확산은 공공과 민간의 협력과 공조가

필요하다는 것을 알 수 있다. 이런 측면에서 기존의 지역 통일교육체
 계 이외에도 지방자치단체, 지방의회, 민간단체 등 다양한 행위자들
 이 네트워크 하에서 참여와 협력이 참여와 협력대북정책 확산 로컬
 거버넌스 구축의 필요성이 제기된다.⁴⁶ 특히 중요한 문제는 앞서 지
 적한 바처럼, 대북정책 확산체계의 기본 구조는 조직적 측면에서의
 확산체계 형성뿐만 아니라 대북정책의 내용에 대한 국민적 공감대
 확산이 중요하기 때문이다. 지역 시민사회의 자발적 참여 없이는 지
 역사회에서의 대북정책의 확산은 과거의 전통적인 일방향적 교육 및
 홍보 수준을 넘어서기 어려울 것이기 때문이다.

대북정책 확산에 있어 로컬 거버넌스가 구축된다는 것은 대북정책
 에 대한 접근 채널의 다양화를 의미하는 것으로, 정부 중심의 단선적
 이었던 대북정책 확산 방식이 다원화된다는 것을 의미한다. 즉 로컬
 거버넌스의 구축으로 인해 기존의 중앙정부 위주의 획일화되고 경직
 화된 대북정책 확산이 지방 차원으로 확대되며 보다 유연하게 확산될
 수 있다. 그럼으로써 대북정책을 둘러싼 정부와 국민 사이의 쌍방향
 적 상호작용을 통해 정부의 대북정책 확산 효과와 일반 국민의 대북
 정책에 대한 의견 수렴을 보다 용이하게 할 수 있게 된다.

대북정책 확산을 위한 로컬 거버넌스 체제의 구축을 위해서는 체제
 내에서 중심적 역할을 수행하는 조직체가 필요하다. 즉 로컬 거버넌
 스 내에 다양한 행위 주체들의 상호 소통과 네트워크 구성, 이를 통한
 신뢰의 형성과 파트너십 구축, 그리고 중앙과의 대북정책 확산을 위
 한 소통 등을 목적으로 지역사회의 대북정책 확산체계를 대표하는
 조직체를 구성할 필요가 있다. 이 조직체는 다양한 행위 주체들의 유

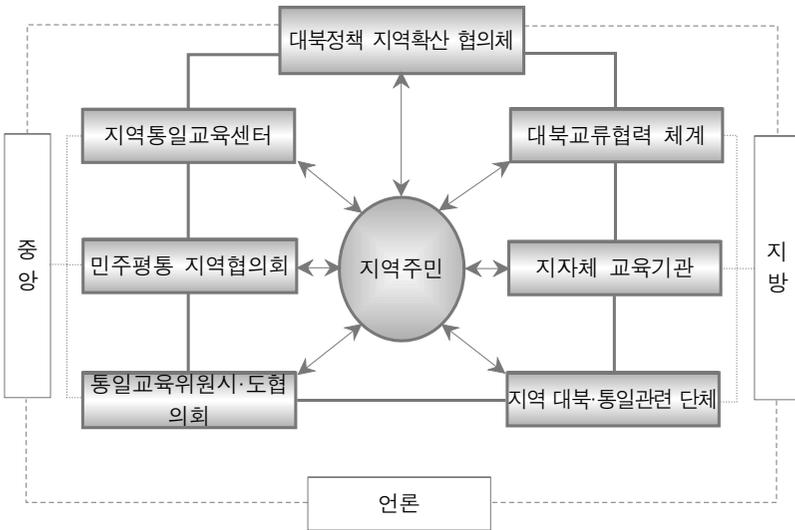
⁴⁶ 양현모 외, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, pp. 16~17 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

기적 관계를 유지하고 조정하며 각 기관을 지원함으로써 대북정책 확산의 구심체 역할을 수행할 수 있다. 물론 이 조직체는 거버넌스 체계의 성격을 고려할 때 새로운 상위 조직으로 신설하는 것은 바람직하지 않을 것이고, 기존의 조직들 중에서 가장 중요한 역할을 수행하고 중앙과의 소통 및 관계가 원만한 단체의 장을 중심으로 여기에 참가하는 각 단체의 대표들이 참여하는 협의체 형태가 바람직하다.

이 협의체는 중앙의 대북정책 확산체계와 소통하는 지역 대북확산 체계의 허브이자 대표성을 갖는 조직으로 그 성격을 규정해야 한다. 그리고 이 협의체는 자율적으로 대북정책 확산을 위한 종합적인 홍보 및 교육 계획의 수립 및 추진, 그리고 연차적 평가를 통한 사업 효율화의 환류시스템 구축 등을 통해 지역사회의 대북정책 확산체계 전반을 운영하고 조정해 나가는 역할을 수행한다.

●그림 VIII-2 대북정책 지역확산 체계도: 거버넌스 모형



<그림 VIII-2>는 대북정책의 지역 확산을 위한 체계를 거버넌스 모형으로 구성한 것이다. 사실 이와 같은 지역사회의 대북정책 확산체계는 지역사회의 특성을 고려하여 <그림 VIII-2>에 포함되지 않은 조직이나 단체들도 추가적으로 포함시킬 수 있다. 그러나 중앙과 달리 지역사회에서는 통일 및 대북정책과 관련하여 민간부문의 역량이 취약하다. 통일 및 대북정책 관련 민간단체들은 대부분 중앙을 기반으로 하여 형성되고, 일부 지역에 한해 이러한 자생적 민간단체들이 존재하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 민간부문의 취약한 역량을 고려하여 공공부문이 주도하는 체계로 대북정책 확산체계가 설계되어야 한다. 그러나 지역별 특성을 반영하여 지역 내 자생적 민간단체들의 경우는 적극적으로 체계 내로 포함시킴으로써 대북정책 확산체계의 저변을 넓힘과 동시에 객관성과 공정성을 확보한 대북정책 확산체계로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 그리고 이는 궁극적으로 대북정책 확산 로컬 거버넌스 체계를 기반으로 구축되고 운영될 것이다.

다. 확산전략의 모색

그동안 지역사회 수준에서의 대북정책 확산은 주로 통일교육체계를 통해 이루어져 왔다. 예를 들면, 지역 내 초·중·고등학생들을 대상으로 한 각종 통일 관련 이벤트, 대학생들을 대상으로 한 발표회나 세미나, 일반 시민들을 대상으로 한 홍보와 교육 등이 주된 방식이었다. 그러나 대북정책의 확산 효과를 높이기 위해서는 정책 대상자의 특성을 고려한 다양한 방식의 활용이 필요하다. 기존의 학교와 사회로 구분되는 통일교육 방식은 지나치게 광범위한 구분이며, 특히 사회 통일교육의 다양성을 증진시키기 위해 노력할 필요가 있다. 이들

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

이 대북정책의 확산의 주요 정책 대상자이며, 이들은 지적 수준이나 관심사, 참여 동기 등이 다양할 수 있기 때문이다. 이는 곧 대북정책 확산체계의 구축이 보다 전략적인 차원에서 추진될 필요성을 보여주는 문제라고 할 수 있다.

지역사회 수준에서 대북정책의 확산체계 구축을 위해서는 적어도 다음과 같은 몇 가지 사항들에 대한 고려를 바탕으로 보다 구체적인 전략을 수립해야 한다. 첫째는 지역 주민들의 정책 리터러시 수준을 고려한 확산전략 수립이 필요하다. 대북정책의 내용을 이해할 수 있는 국민들의 능력은 다양할 수 있다. 정책 이해 능력이 높은 주민들과 낮은 주민들을 동일한 교육 및 홍보 대상으로 간주하여 대북정책 확산이 이루어질 경우 높은 효과성을 기대하기 어렵다. 따라서 대북정책 리터러시 수준을 고려한 차별화된 대북정책의 교육과 홍보 전략이 수립되어야 한다. 이는 곧 정책 대상자인 지역 주민들 입장에서 볼 때 정책 리터러시 수준에 적합한 맞춤형 교육 및 홍보 방식이 되는 것이다.

둘째, 대북정책 확산 방식의 다양성을 꾀할 필요가 있다. 기존의 주된 확산방식은 교육과 홍보라고 할 수 있다. 물론 이러한 방식의 필요성은 부인할 수 없으며, 대북정책 확산을 위한 필수적인 방식이다. 그러나 다양한 일상과 관심사를 가진 지역 주민들에게 교육과 홍보라는 획일화된 방식으로 접근할 경우 높은 효과성을 기대하기 어렵다. 어떤 경우는 교육을 통한 ‘학습 효과’가 또 어떤 경우는 경쟁을 통한 ‘인센티브 효과’가, 그리고 또 다른 경우는 모범적인 사례에 대한 ‘모방 효과’가 정책 확산의 효과를 높이는 방안이 될 수 있다. 뿐만 아니라 정부와 지역 주민 사이의 일방적인 소통을 넘어 정부와 지역 주민 간의 쌍방향적인 소통이 정책 확산의 효과를 극대화할 수 있는

효과적인 방식이 될 수 있다. 따라서 대북정책 확산의 효과를 극대화하기 위한 다양한 방식의 아이디어를 안출하고 이를 실제로 활용할 수 있는 구체적인 방안들을 모색할 필요가 있다.

셋째, 지역 주민들의 요구와 관심사를 반영한 확산 전략을 모색할 필요가 있다. 기존의 통일교육체계에서 주된 교육 대상은 학생과 대북·통일문제에 관심 있는 극소수의 지역 주민이거나 민주평통 지역협의회 회원 같은 일부 명명가 등에 한정되었다. 이외의 나머지 지역 주민들이 쉽게 접할 수 있는 통일교육 프로그램은 거의 없거나 많지 않았던 것으로 보인다. 사실 보다 중요한 교육대상은 바로 이들, 즉 쉽게 통일교육 프로그램을 접할 수 없는 지역 주민들이다. 그리고 이들은 생업으로 인해 쉽게 교육에 참여하기 어려운 상황에 처해 있기 때문에 결국 통일교육이나 대북정책에 대한 무관심층으로 전락할 수도 있다. 이와 같은 기존 통일교육체계나 교육 프로그램의 한업으로 넘어서기 위한 정책 대상자의 요구와 관심사가 무엇인지를 먼저 파악하고 그에 맞는 교육 프로그램을 구상하고 실행하려는 노력이 필요하다.

넷째, 대북정책 확산을 위한 시민 참여 전략의 모색이 필요하다. 제주지역 사례에서 나타나듯이, 지역통일교육센터가 행하는 통일교육의 주된 대상은 통일 관련 전문가, 교사, 학생 등이고 시민의 참여는 저조한 편이다. 민주평통 역시 지역의 명망가들을 중심으로 운영되고 있어 일반 국민과 유리되어 있다는 비판을 받아 왔다. 대북정책의 확산 대상에서 일반국민이 중심이 되어야 할 것이다. 따라서 민주평통은 일반 국민들과 유리되지 않고 각계 각층의 의견을 반영할 수 있도록 자문위원들의 대표성을 제고할 필요가 있다. 이런 측면에서 통일무지개운동은 이러한 문제를 개선하기 위한 효과적인 전략적 방안이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

라고 할 수 있다. 여기에 덧붙여 민주평통 자문위원을 위촉할 때 지역·계층·직업·세대 등에서 균형을 이루도록 해야 한다.⁴⁷ 뿐만 아니라 제주지역의 평화 아카데미와 같이 일반인을 대상으로 하는 프로그램의 개발이나 조직 간 사업 연계를 통해 대중 속으로 스며드는 확산체계 구축이 중요한 과제라고 할 수 있다.

다섯째, 대북정책 확산을 위한 지역 언론의 새로운 역할 모색이 필요하다. 지역사회의 대북정책에 대한 여론은 언론으로부터 지대한 영향을 받아 형성된다. 중앙 언론의 영향력도 지대하지만, 지역사회의 미시적인 이슈들을 심층적으로 다루고 있는 지역 언론의 보도 경향은 대북정책을 둘러싼 지역사회 여론 형성과 변화에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 지역 언론들의 역할을 포함하는 대북정책 확산 로컬 거버넌스의 구축을 고려할 필요가 있다.

이상과 같은 정책 확산 전략은 보다 종합적인 시각에서 ‘정책 마케팅’의 도입을 통해 그 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 오늘날 정책 영역에서도 마케팅 개념의 도입에 관한 논의가 활성화되기 시작하고 있다. 그에 따라 정부와 행정기관에서도 특정 정책을 수립하고 집행할 때 이해관계자들의 순응을 향상시키기 위해 마케팅 개념과 기법이 유용하게 활용되고 있다.⁴⁸ 전통적인 정책홍보 방식은 언론기관에 보도자료를 배포하는 정도이지만, 정책 마케팅은 기업이 제품을 소비자들에게 홍보하고 판매하는 개념을 도입하여 정책도 이와 같은 마케팅 기법을 활용할 때 그 효과를 보다 더 확대할 수 있다는 인식에서 출발한다.

47. 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』, p. 77.

48. 김성준·이준수, “사회마케팅을 통한 환경규제의 실효성 확보방안: 서울시 자동차 공회전제한에 관한 규제 사례를 중심으로,” 『한국행정연구』, 제13권 제1호 (한국행정연구원, 2004), pp. 73~74.

정책 마케팅은 크게 고객 세분화와 마케팅 믹스라는 요인으로 구성된다. 즉 마케팅 전략의 기본 단계로서 고객 세분화를 시행하고 그 결과에 따라 각각 세분화된 표적 집단에 알맞은 세부 프로그램 즉, 마케팅 믹스를 준비하는 것이다. 예를 들면 정책 리터러시를 앞에서 살펴본 바처럼 ‘정책의 내용을 이해할 수 있는 국민들의 능력’이라고 할 때, 이들의 능력에 맞게 차별화된 대북정책 확산 프로그램을 기획하는 것이 필요하다. 또한 여기에 정책 확산의 일반적 모형이라고 할 수 있는 경쟁, 모방, 학습 등의 방식과 계층 및 세대 요인 등을 가미한다면 보다 체계적인 확산 전략의 수립이 가능하다. 예를 들면 정책 리터러시의 수준이 낮은 계층, 농촌 및 벽지 지역, 중·장년층은 ‘학습을 통한 확산’ 방식을 고려할 수 있으며, 교육적 방식이 중심이 될 필요가 있다. 그리고 ‘경쟁적 확산’은 정책 리터러시의 수준이 높지는 않지만 인센티브가 주어질 경우 적극적인 참여가 예상되는 계층을 대상으로 한 확산방식이다. 예를 들면 각종 경연 프로그램을 이용한 확산 방식으로, 이는 통일퀴즈, 글짓기, 그림 그리기, 논문 집필 등의 방식으로 현재도 이루어지고 있는 방식이다. 이 방식은 주로 학생들을 대상으로 한 확산 전략이지만, 불특정 다수의 일반인들로 확대를 고려할 필요가 있다. 이와 같은 예에서 보듯이 몇 가지 분류기준에 따라 대북정책 확산의 대상을 유형화하고 그에 맞는 교육프로그램이나 정책 확산 프로그램을 구상하여 실행해 나간다면 그 효과성을 한층 높일 수 있을 것으로 보인다.

이와 같은 정책 확산을 위한 정책 마케팅은 마케팅 추진자의 목표와 정책 마케팅의 대상인 일반 국민들의 정책 리터러시 수준 및 해당 정책에 대한 요구와 관심사 등을 체계적으로 고려하는 가운데 추진되는 것이기 때문에 보다 더 높은 정책 확산의 효과를 거둘 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

따라서 대북정책 확산을 위한 정책 마케팅은 지역사회 수준에서 직접적으로 접근하기보다 중앙정부 차원에서 고객 세분화에 따른 마케팅 믹스를 우선적으로 연구하여 준비하는 것이 필요하다. 이는 지역사회에서 자체적으로 수행하는 데는 자원과 연구 인력 등의 한계가 있기 때문에 중앙정부 차원에서의 전반적인 연구와 계획이 선행되어야 할 필요가 있다. 그렇게 수립된 대북정책 확산을 위한 마케팅 전략이 수립되면, 이를 가지고 지역사회별 특성을 가미하여 지역에 특화된 정책 마케팅 전략을 재수립할 수 있을 것이다.

마지막으로 지적되어야 할 것은 이상과 같은 대북정책 확산체계 구축에서 신중하게 고려해야 할 사항을 지적할 필요가 있다는 점이다. 아무리 적실성과 효과성이 높은 대북정책의 지역 확산체계가 설계되더라도, 그것이 기존의 남남갈등을 완화시킬 수 없다면 실질적인 정책 확산 효과를 기대하기 어렵다. 이것은 과거의 경험을 통해서 볼 때도 지나친 기우만은 아닌 것으로 보인다. 1998년 ‘민족화해협력범국민협의회’(민화협)는 정당과 사회단체들이 참가한 통일운동 상설협의체라는 조직의 필요성이 제기되면서 통일문제에 대한 국민적 합의의 도출을 위해 결성되어 출범했다. 그러나 당시 제1야당이 참여하지 않아 원래의 취지와 기능을 제대로 발휘하지 못했다. 또한 진보와 보수를 망라하는 여러 정당과 사회단체들의 결집체였기 때문에 민감한 남북 현안에 대해 보수와 진보 인사들 간에 심한 견해 차이를 보이기도 했다.⁴⁹

아마도 이러한 가능성은 지역사회에서도 예외가 아닐 것으로 보인다. 지역사회 역시 이념적·정파적 균열에 따른 대북정책에 대한 선호

⁴⁹ 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』, p. 78.

가 큰 격차를 보이고 있기 때문이다. 따라서 과도한 이념적·정파적 편향성을 기반으로 한 대북정책 확산체계 구축을 지양하면서 어떻게 공정하고 객관적인 차원에서 이념과 정파를 초월한 대북정책 확산체계를 구축해 나갈 것인가가 중요한 과제라고 할 것이다.

5. 결론

이 글은 대북정책을 둘러싼 정치사회적 논란이 대북정책의 추진력을 약화시키는 것은 물론이고 국내의 다양한 정치사회적 갈등과 맞물리면서 소모적인 논쟁을 불러일으키고 더 나아가 사회통합을 저해하는 수준에까지 이르고 있다는 본서의 문제의식과 궤를 같이 하고 있다. 이러한 문제는 곧 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 도출하고 이를 강화하기 위한 방안 모색의 필요성을 제기하는 것이며, 이를 달리 표현하면 국민들을 대상으로 한 대북정책 확산체계를 공고히 하는 문제에 다름 아니다. 이 글은 지역사회라는 제한된 수준에서 이러한 문제에 접근하고 있다.

이 글의 분석을 통해서 볼 때, 지역사회 수준에서 대북정책 확산을 위한 방안을 모색하는 데는 많은 한계가 있다. 특히 지역사회 수준으로 대북정책을 확산시킬 수 있는 채널이 취약한 실정이다. 지역 통일 교육체계가 가장 공식적인 대북정책 확산 채널이라고 할 수 있고, 여기에 기존의 공식적인 채널을 보완할 수 있는 것은 대북교류협력 사업체계 정도가 있을 뿐이다. 물론 지역마다 독특한 형태의 보완적인 제도가 있을 수 있다. 제주지역의 경우 ‘세계평화의 섬 제주’를 추진하는 평화실천 사업체계가 그 예라고 할 수 있다. 이러한 빈약한 채널과

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

취약한 자원의 문제를 보완하기 위해서는 이러한 각각의 체계들을 상호 연계시켜 협력체계를 구축함으로써 보완할 수 있을 것이라고 보고, 이러한 사업체계를 토대로 각 체계 내의 행위 주체들 간의 네트워크와 파트너십의 형성을 통한 대북정책 확산 로컬 거버넌스 구축을 제안하고 있다.

그리고 이러한 로컬 거버넌스 체제 하에서 대북정책 확산을 위한 전략적 접근의 중요성을 제안하고 있다. 단순한 일방적인 정부의 정책 홍보나 통일교육만으로는 정책 수요자의 욕구나 관심사를 충족시키는 데도 한계가 분명할 뿐만 아니라 정부 입장에서 볼 때도 이는 수동적인 대북정책 확산 방식일 수밖에 없다. 따라서 보다 적극적으로 대북정책 확산체계를 구축하고 운영해 나가기 위해서는 대북정책을 받아들일 수 있는 즉, 정책을 이해할 수 있는 정책 대상자의 능력을 의미하는 정책 리터러시 수준, 지역 주민들의 요구와 관심사, 다양한 정책 확산 방식 등을 모색할 필요가 있으며, 특히 정책 확산에도 경영기법을 도입한 정책 마케팅 방식을 제안하고 있다. 물론 이러한 제안들이 아직은 구체성을 결여한 아이디어 차원의 문제의식이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 아이디어를 구체화하기 위해서는 보다 깊이 있는 후속 연구가 필요하다.

이러한 이 글의 한계에도 기존의 정형화된 통일교육체계의 틀을 넘어 교육대상과 교육방식 등의 범위를 확대하는 것은 물론 대북정책 확산에 대한 전통적인 인식의 틀을 넘어서는 제안을 하고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이는 바로 정책 대상자별로 차별화된 확산 전략의 수립이라고 할 수 있다. 특히 지역사회의 경우 대북정책 확산을 통한 국민적 합의기반 구축을 위한 가장 기본적인 토대라는 점에서 지역별로 생활 수준, 지식 수준, 세대, 계층 등을 고려한 차별화된

대북정책 확산 모델을 수립하여 추진할 필요성이 크다고 할 수 있기 때문이다.

마지막으로, 대북정책의 지역 확산체계 구축은 지역사회 자체의 역량이 그 근간이 되어야 하지만, 정책의 특성상 지방자치단체나 지역사회 내부의 역량과 자원만으로 접근하기에는 여러 가지 한계가 있기 때문에 이러한 한계를 타계할 수 있는 중앙정부의 지원이 필요하다. 특히 지역사회의 대북정책 확산체계 구축을 위한 차별화된 확산 모델 구축은 중앙정부 차원에서의 접근이 효과적일 수 있다. 즉 중앙정부 차원에서 지역사회의 대북정책 확산을 위한 일반모델을 구축하고, 이를 지역별로 다양한 여건과 환경을 고려한 지역특수적인 대북정책 확산 모델을 구축하고, 이를 바탕으로 각 지역사회 별로 차별화된 대북정책 확산체계의 구축과 사업들을 실행해 나가는 것이 보다 효과적인 방법이 될 수 있기 때문이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

참고문헌

1. 단행본

- 강원택. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 서울: 푸른길, 2003.
- 고성준 외. 『동아시아와 평화의 섬 제주』. 제주대학교 출판부, 2004.
- 김국신 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안(총괄보고서)』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-07-01. 서울: 통일연구원, 2008.
- 남북협력제주도민운동본부. 『남북통일의 디딤돌 놓다』. 제4집, 2007.
- 박종철 외. 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』. 경제인문사회연구회 협동연구총서 05-09-03. 서울: 통일연구원, 2005.
- 북한연구학회. 『대북정책의 국민적 합의기반 창출을 위한 분야별 실천과제』. 통일교육원 연구용역 보고서, 2001.
- 신복룡·고성준 외 역. 『현대정치사상』. 서울: 평민사, 2005.
- 양현모 외. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 07-11-08. 서울: 통일연구원, 2007.
- 오연천 외. 『재정정책에 대한 국민공감대 확산방안 정책연구』. 서울: 서울대학교 행정대학원, 2006.
- 이교덕. 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』. 통일연구원 연구총서 2000-08. 서울: 통일연구원, 2000.
- 조 민. 『통일과정에서 민간단체의 역할』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 통일부. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.

황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 06-11-05. 서울: 통일연구원, 2006.

UNESCO. *The Plurality of Literacy and its Implications for Policies and Programmes*. UNESCO Education Sector Position Paper, Paris: UNESCO, 2004.

2. 논문

고경민·황경수. “강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각.” 『평화학연구』. 제9권 3호, 2008.

고성준. “‘세계평화의 섬’ 지정 배경과 실천.” 『‘세계평화의 섬’ 제주 실천지침』. 세계평화의 섬 범도민 실천 협의회, 2009.

김갑식. “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성.” 『한국과 국제정치』. 제23권 2호, 2007.

김성준·이준수. “사회마케팅을 통한 환경규제의 실효성 확보방안: 서울시 자동차공회전제함에 관한 규제 사례를 중심으로.” 『한국행정연구』. 제13권 제1호, 2004.

민주평통자문회의서귀포시협의회. “통일무지개운동 매뉴얼.” 2009.

손호철. “남남갈등의 기원 및 전개과정.” 경남대 극동문제연구소 편. 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2004.

송정호·조정아. “이명박 정부의 통일교육정책과 통일교육 거버넌스의 개선방향.” 『평화학연구』. 제10권 1호, 2009.

우평균. “통일교육의 구상과 실천과제: 개념과 방향성에 대한 비판적

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

- 접근.” 『평화학연구』. 제10권 1호, 2009.
- 윤성이. “한국사회 이념갈등의 실체와 변화.” 『국가전략』. 제12권 4호, 2006.
- 이종무. “지방자치단체 남북협력사업의 평가와 발전방안.” 『지방자치단체 남북교류협력사업 10년의 성과와 향후 발전 방향』. 경기개발연구원·(사)남북협력제주도민운동본부 주최 학술회의 자료집, 2009.
- 정광호. “정책 리터러시(Policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로.” 『행정논총』. 제46권 4호, 2008.
- 제주특별자치도. “제주 세계평화의 섬 실천계획(안).” 제주 세계평화의 섬 범도민실천협의회 창립회의 자료집, 2005.
- 제주특별자치도. “세계평화의 섬 실천사업, 그동안 추진성과와 향후 계획.” 2007.
- 조한범. “대북정책과 국민통합 방안.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 학술회의 총서 08-01. 서울: 통일연구원, 2008.
- DiMaggio, Paul and Walter Powell. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review*. Vol. 48, No. 2, 1983.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons and Geoffrey Garrett. “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?” *Annual Review of Sociology*. Vol. 33, No. 1, 2007.
- Hartwell, R. M. “Introduction.” in Kenneth S. Templeton (ed.),

The Politicization of Society. Indianapolis: Liberty Fund Inc, 1979.

Stokes, Keeley. "Policy Diffusion, Policy Transfer and Comparative Case Studies: The Case for Tobacco Regulation in the US and EU." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hoteland Towers. Chicago: Aug 30, 2007.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

IX. 매스미디어를 통한 대북정책 확산방안

이우영(북한대학원대학교)



1. 문제제기

2000년 정상회담 이후 대북정책은 한국사회의 중요한 갈등의 주제가 되었다. 그 이후 남남갈등으로 상징되는 대북정책 관련 논란은 복합적으로 발전하고, 심화되면서 사회적 갈등으로 오늘날까지 지속되었다고 볼 수 있다. 남남갈등은 대북정책, 특히 대북관을 중심으로 시작되었다고 할 수 있으나, 이제는 미국에 대한 관점 문제, 노사 문제, 그리고 이라크 파병 문제와 한미 FTA(Free Trade Agreement)에 이르기까지 다양한 주제로 확산되고 있다. 이 과정에서 갈등의 주제가 다양해지고 있으며, 특히 남남갈등의 정도도 더욱 심화되는 경향이 있다. 이러한 차원에서 어떤 사람들은 국론분열 운운하면서 체제 위기 상황이라고 주장하기도 한다.

사실 사회적 갈등 그 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 남한사회는 오랜 기간 동안 권위주의 체제 하에 있었기 때문에 갈등은 곧 병리적인 것이라고 보는 경향이 있다. 그렇지만 건강한 민주사회에서 다양한 견해들이 충돌하는 것은 지극히 자연스러운 것이다. 중요한 것은 사회갈등의 내용과 전개 양상이다. 그리고 갈등을 조절할 수 있는 사회적 능력의 존재와 갈등 과정의 제도화 여부이다. 이러한 기제가 작동되지 않을 경우 사회적 갈등은 체제의 효율성을 저하시킬 수 있다. 또한 최근에 보이듯이 사회적 갈등의 범위가 확산되면서 정부의 정책 집행 능력도 약화될 수 있다. 이러한 맥락에서 사회적 갈등을 적절하게 관리하고 제도화하는 것은 체제의 안정을 위해서나 정책의 효율적 집행을 위해서도 중요한 일이라고 할 수 있다.

사회갈등이 다양화되고 다차원화되면서 이에 대한 대응도 쉽지 않다. 그러나 현재 남한사회가 경험하고 있는 사회적 갈등의 핵심은

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

대북정책에 있다고 할 수 있다. 이유는 남남갈등의 시작이 북한문제에서 비롯되었기 때문이다. 남남갈등을 해소하기 위해서는 일차적으로 대북정책을 둘러싼 사회적 갈등에 적극적으로 대응하는 것이 시급하다. 그 뿐만 아니라 남남갈등 해소는 다른 사회적 갈등을 해결하는 출발점이 된다고 할 수 있다.

그렇지만 사회적 갈등을 해소한다는 명분으로 과거 군사정권에서 하였듯이 물리력을 동원하거나 일방적인 홍보를 강화하는 것은 민주적 원칙을 훼손하는 일이라고 할 수 있다. 따라서 민주적인 방법으로 사회적 갈등을 극복하는 것이 필요한데 이를 위해서는 다양한 의견들이 억압받지 않고 자유롭게 소통될 수 있는 환경을 조성하는 것이 전제되어야 한다. 이러한 차원에서 중요한 것이 언론의 역할이다.

언론은 민주사회에서 여론이 소통하는 장으로써 중요한 역할을 하고 있다. 또한 언론은 정부의 정책이 공개되는 통로인 동시에 다양한 의견들이 표출되어 여론이 형성되고 정부에 의견이 전달되는 통로이다. 의견 소통의 장으로써 언론이 하는 역할은 북한 및 통일문제의 경우도 예외가 아니다. 더욱이 북한 관련 정보 특히 새로운 정보를 얻는 수단이 부족한 현실에서 언론들은 시민들이 의사를 결정하는 기본 토대를 제공하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 차원에서 언론이 올바른 역할을 한다면 북한 및 통일문제 그리고 대북정책과 관련된 사회적 갈등은 합리적이고 발전적인 방향으로 진행될 수 있다.

그럼에도 현실적인 차원에서 본다면 남한의 언론들은 사회적 갈등 특히 대북정책과 관련된 남남갈등을 격화시켜온 경향이 있었다.¹ 언

¹ 남남갈등이란 용어 자체가 6.15 정상회담 직후 7월 13일자 조선일보의 “남북갈등보다 남남갈등이 더 심각”이란 제목에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 주봉호, “한국사회의 남남갈등: 현황과 과제,” (동북아시아문화학회 국제학술대회 발표 자료집, 2007.11), p. 290.

론이 자신들 고유의 주장을 갖는 것은 틀린 것이 아니나, 갈등의 한 축이 되거나 자신들의 정파적 이해를 위해서 갈등을 부추기는 것은 문제가 있다고 할 수 있다. 이러한 경우 사회적 갈등은 왜곡되거나 격화될 수 있으며, 정부의 정책이 올바르게 전달되지 못하면서 정부와 시민 간에도 오해와 불신이 누적될 위험이 있다. 이러한 문제의식에서 이 글은 대북정책을 둘러싼 남남갈등 과정에서 언론이 어떤 자리를 차지하고 있으며, 올바른 의사소통과 사회적 갈등의 극복을 위하여 언론이 어떠한 역할을 하여야 할 것인가에 대한 문제를 이야기하고 한다. 이를 위하여 언론과 사회갈등의 관계를 이론적으로 검토하고, 통일 과정에서 언론이 수행하는 역할을 알아보고 이를 토대로 대북정책을 올바르게 전달하는데 언론이 어떤 일을 하여야 하는 가를 알아볼 것이다.

2. 대북정책과 매스미디어

가. 언론과 사회갈등

언론은 단순히 대중매체(Mass Media)를 지칭한다기보다는 대중매체가 여론 선도를 목적으로, 혹은 정보전달을 목적으로 제공하는 내용을 지칭한다고 볼 수 있다. 하지만 오늘날 대중매체가 다양화되고 있고 정보전달 기능이 여러 사회집단들 사이에서도 활발하게 이루어진다는 점에서 언론의 개념은 확대되고 있다. 곧 대중매체에 의한 여론 선도적인 커뮤니케이션 현상뿐만 아니라 일상생활 속에서 의사소통을 위해 행하는 모든 행위도 ‘언론’에 포함시키고 있는 상황이다.² 그렇다면 이 ‘언론’의 활동 무대는 어디일까? 본 글은 ‘언론’의

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

활동 무대로써 ‘공공영역’에 주목하고자 한다. 특히 대중매체가 공공 영역에서 어떤 역할을 하고 있는가를 살펴볼 것이다.

역사적 차원에서 공공영역의 등장은 부르주아 사회의 발전과 그 궤도를 같이 하고 있다.³ 곧 부르주아들은 신문과 같은 매체(Media)를 통해 공론장을 형성했다. 그들은 공론장을 통해 국가와 사회에 대한 요구를 드러내기 시작했다. 여기서 공론장에 참여하는 개인들은 주체적 성격을 갖는다고 말할 수 있다. 이때 신문과 같은 매체들은 개인들의 공적 참여를 매개하는 역할을 했다. 그리고 이렇게 해서 발생한 여론이라는 것은 일정한 ‘객관성’을 획득하게 되었다. 이러한 여론의 객관성 획득은 하버마스의 표현을 빌리자면 ‘의견’으로부터 ‘여론’의 발전은 공공정신(public spirit)⁴을 거치는 것을 말하며 계몽이나 합리성 등과 같은 정신을 그 특징으로 하고 있다.

매체는 공공영역의 중요 담당자로 나타났다. 그렇다면 그를 위한 특혜가 주어졌다는 데서 언론의 자유는 개개인의 자유뿐만 아니라 참여가 보장되어야 한다. 이 자유와 참여의 보장을 통하여 언론은 헌법적 임무인 정치적 결정 과정에 대한 시민적 참여의 확립을 이끌어내야 한다. 이것은 언론이 그 기능 속에서 공지성과 공공성을 유지하고 그것을 확립해 나갈 때 실현 가능하다. 그와 반대로 언론의 자유가 언론사에 주어진 자유 그리고 개별적 자유로만 머무를 경우에는 다양한 사람들에 의하여 구성된 이질적 사회 속에서 무익한 것이 되고, 나아가 의견을 달리하는 단체들의 공공영역 진입을 불가능하

2. 최창섭, 『교양 언론학 강좌』 (서울: 범우사, 1998), p. 14.

3. 하버마스, 한승완 옮김, 『공론장의 구조변동』 (서울: 나남출판사, 2007), 제1장 참고; 공적영역의 정치철학적 개념에 대해서는 한나 아렌트, 이진우 옮김, 『인간의 조건』 (서울: 한길사, 1996) 참고.

4. 위의 책, p. 183.

게 하여 결국 공공영역은 소멸되고 만다. 언론의 자유는 개별적인 것보다는 전체적인 것을 위해 기능을 할 때 진가가 발휘되는 것이다. 또한 언론이 객관적이고 합법적인 제도적 성격을 가져야만 시민 전체를 위한 언론의 진가가 발휘될 수 있다. 결국 언론이 공적 책임감 아래서 주민 전체의 계몽을 관철시킬 때 그의 태성적인 공시라는 임무를 완성하는 것이고 이는 곧 공공영역의 담당자로 그 역할을 하는 것이다.⁵

이러한 공공영역을 제공하던 대중매체가 점차적으로 그 자신이 정보의 흐름을 통제하고 여론을 주도하고, 공론장을 지배하기 시작했다. 그 결과 대중은 점차적으로 공공영역에 접근하는 데 있어 수동적 참여의 위치를 갖게 됐다. 대중은 대중매체를 소비하면서 그 자신이 공공영역에서 소외됨을 말한다. 동시에 매체 그 자신은 점차적으로 권력화 되고 있다. 매체의 권력이 강화될수록 공공영역이 지녔던 본래적 성질인 다원적 개인성이 경쟁하는 정치적 성격을 희석시켜버린다.⁶ 이때 매체에 의한 여론과 공공영역의 주도는 매체를 통해 나오는 ‘여론’이 마치 ‘객관성’을 담보하는 듯 보인다. 매체에 의해 마치 공공이익인 것처럼 보이는 연출된 여론에 대해서 하버마스의 다음 말을 경청할 만하다.

제조된 합의는 물론 여론, 즉 상호계몽의 지루한 과정을 거친 최종의 만장일치와는 잔정 많은 공통점을 지니고 있지 않다. 왜냐하면 그 기초 위에서만 공적으로 경합을 벌이는 의견들 간의 합리적 일치에 무리 없이 이를 수 있는 ‘일반이익’은, 특권

5. 박춘서, “부르주아 공공영역의 몰락과 그 대안으로서의 프롤레타리아 공공영역의 제시,” 『언론과 사회』, 제22권 (성곡언론문화재단, 1999.2), p. 46.

6. 조맹기, “하버마스의 공론장 형성과 그 변동,” 『스피치와 커뮤니케이션』, 제8호 (한국스피치커뮤니케이션학회, 2007.12), p. 91.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

적인 사적 이해관계의 저널리즘적 제시가 자신을 위해 이 일반 이익을 채용하는 정도만큼 바로 사라졌기 때문이다… 과거 공개성은 정치적 지배를 공공적 논의 앞에 발가벗기는 것을 뜻했다. 이제 공개성은 아무런 구속력이 없는 호의적 반응을 축적한 것이다. 부르주아 공론장은 그것이 홍보활동에 의해 조형됨에 따라 다시금 봉건적 특성을 띠게 된다. ‘공급 담당자’가 동조할 준비가 되어 있는 고객 앞에서 과시적 낭비를 펼쳐 보인다. 공개성은 과거에 과시적 공개성이 부여했던 그런 인격적 명망과 초자연적 권위의 아우라를 모방한다.⁷

앞서 말했듯이 여론의 탄생이 합리성을 특징으로 하고 있었으며, 이제 대중적으로 강력한 힘을 갖게 된 매체에 의한 여론 생성은 사람들에게 합리적으로 보이게끔 할 수 있다. 문제는 이러한 언론의 객관성, 좁게 말해 자본주의 체제에서 언론의 ‘객관성’ 강령은 대중매체가 스스로 계속 내세우는 가치이면서도 동시에 자본주의 사회를 유지하고 자본주의 통치 이데올로기부터 이탈을 막기 위해서 자본주의 세계의 권력층에 이바지한다는 점 또한 무시할 수 없는 사실이다.⁸ 언론은 그 자신의 이데올로기적 신념, 더 좁게는 언론사 자체의 신념을 ‘공공’이라는 이름으로 정당화하여 여론몰이에 나서며, 그것이 마치 사실인양 제시하고 있다.

원칙적인 차원에서 본다면 언론은 사회적 갈등을 일정한 수준에서 규제하거나 조정할 수 있어야 한다. 사회적 파급 효과가 큰 언론은 갈등 조정의 기본 전제인 갈등의 조직화를 프로그램화하여 객관적 조건을 충족시킴으로써 이러한 역할을 수행할 수 있다. 이를 위해서는 다음의 몇 가지 기능이 충족되어야 할 필요가 있다.⁹

⁷ 하버마스, 한승완 옮김, 『공론장의 구조변동』, p. 309.

⁸ J. Herbert Altschull, 강상현·윤영철 옮김, 『지배권력과 제도언론』 (서울: 나남출판사, 1991), pp. 196~197.

첫째, 정보전달기능이다. 갈등의 규제자 내지는 조정자로서 언론은 정보전달기능에서 전달 대상을 가능한 한 다각적인 측면에서 취급하여 갈등 요인을 개방적이고 공정하게 조정, 통합하는 복수 단위의 정보를 전달하여야 한다. 이는 갈등의 기본 전제가 갈등 당사자들이 현실 상황에 대한 사실적인 정보를 통하여 필연성을 왜곡되지 않게 이해하고 인정해야 하기 때문이다.

둘째, 접합기능이다. 언론은 갈등 당사자들의 이해와 관심을 접합하는 기능을 수행하여야 한다. 사적 영역에서 적극적인 공론장이 공적 영역의 정책 결정에 미치는 영향력의 강도는 소극적 공론장을 구성하는 다수인의 지지도에 달려 있는데 이들 사이의 연결은 매스미디어에 의존하고 있다고 할 수 있다. 적극적 공론장의 주도성과 소극적 공론장의 반응이 접합 과정을 거치면서 사적 영역에서 형성되는 여론이 공적인 정책 결정 과정에 행사하는 영향력은 매스미디어에 의해서 가능해진다는 것이다.

셋째, 사회적 안내기능이다. 사회가 다원화되고 복잡화되면서 일반 시민들이 이를 구체적으로 이해하고 분석하는 것은 점점 어려워진다. 복합성은 실제적인 취사선택을 강요하게 되는데, 다양성 속에서 올바른 취사선택을 할 수 있도록 언론들은 사회적 안내자의 역할을 하여야 한다.

넷째, 비판기능이다. 언론의 비판기능은 개방사회에서 가장 근본적인 기능이라고 할 수 있다. 비판을 거치지 않은 채 진실 규명은 이루어질 수 없으며, 그것은 한 개인의 성숙이나 한 사회의 발전, 그리고 지지도 현실에 대한 위기의식과 비판을 통하지 않고는 불가능하다.

9. 이정춘, “사회갈등과 방송의 사회적 기능,” (한국언론학회 세미나 발표논문, 2000), pp. 13~17.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

미디어의 보도와 논평들은 정치적 현실 문제와 역사에 대한 수용자의 주관적 의식을 객관적 의식으로 형성케 해줄 수 있다는 것이다.

나. 언론의 사회 갈등적 성격

매체를 통해 흘러나오는 ‘언론’이 어떤 합의된 객관성을 담보하고 있다면 언론 매체는 일정하게 사회통합 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 자본주의 체제에서 ‘언론 이데올로기’는 4가지 신조를 담고 있다. 첫째, 외부의 간섭 즉, 정부와 광고주는 물론 공중의 간섭으로부터 자유. 둘째, ‘공중의 알권리’를 보장하는데 이바지. 셋째, 진실을 알아 내어 그것을 밝힘. 넷째, 사실을 객관적이고도 공정하게 보도하는 것이다.¹⁰ 언론이 이러한 역할을 하고 있다는 것은 언론 보도에 있어 객관주의와 불편부당주의를 전제하고 있음을 의미한다. 곧 언론은 객관성과 중립성을 지키는 가운데 특정 세력이나 사회 세력의 도구가 아님을 나타낸다는 뜻이다.

문제는 언론의 이러한 점은 본질적으로 한계가 있다는 점이다. 가령 언론은 특정한 사건을 보도하면서 우리에게 유의미한 해석을 말해 준다. 이러한 해석이 기존 지배 세력의 해석틀일 수도 있으며 그 반대 세력의 해석틀일 수 있다. 중요한 점은 보도에 특정한 이해관계가 개입한다는 것이다.¹¹ 좀 더 극단적으로 말하면 언론은 ‘공익의 탈’을 쓰고 나타난다고 볼 수 있다. 특히 지배 권력과 관련하여 언론의 ‘공익의 탈’은 언론이 결코 보편적 이익을 대변하지 않음을 잘 나타내고 있다. 곧 언론은 보편적인 이익을 대변해야 한다는 당위성 때문에 오

¹⁰- J. Herbert Altschull, 『지배권력과 제도언론』, p. 177.

¹¹- 이효성, 『정치언론』 (서울: 이론과 실천, 1989), pp. 74~75.

늘날 언론은 소수의 의견을 전체의 의견인 양 위장하며, 국익과 공익을 내세우고 국가를 위해서 국민의 이름으로 정책을 입안하고 실시한다.¹² 이렇듯 언론 매체가 언론 보도의 객관성을 담보하지 못한다고 여겨진다면 오히려 언론매체는 사회적 갈등을 나타내거나 더 나아가 그러한 갈등을 더욱 확장시킨다고 말할 수 있을 것이다.

한국사회에서는 언론이 사회적 갈등을 더욱 확대하여 온 경향이 있는데, 이는 다음의 몇 가지 원인 때문이다.

첫째, 저널리즘 철학의 문제이다. 여기서 철학은 관념적 체계로서 저널리즘 이론을 말하는 것이 아니다. 문제가 되는 언론 철학은 기자, 편집자, 발행인을 포함하는 현장 언론인들과 대통령을 비롯한 정치, 경제, 사회 지도자들 그리고 사회 전체를 구성하고 있는 신문 독자와 방송 시청자들이 실천적 행동강령으로 이해하고 있는 언론관을 말한다. 한국사회는 지난 120여 년 동안 언론을 중요한 사회 제도로 운영해 왔지만, 언론이 무엇인지, 언론의 핵심 기능은 무엇이어야 하는지 등에 대한 근본적인 생각을 정리하거나 체계화하지 못하였다.¹³

둘째, 정파주의 고착의 문제이다. 언론의 보도 자세가 정치 세력 또는 정파의 정책 노선과 밀접하게 공조 현상을 보이는 상태를 “정당과 매체의 병행관계(Press-Party Parallelism)”라고 하는데 한국에서는 1998년 김대중 정부가 시작된 이후 이러한 병행관계가 강화되었다. 한국의 언론매체들의 정파성이 강화되는 과정에는 집권 세력의 언론정책, 기자들의 정치 또는 공직 진출 욕구도 중요한 요소로 작용해 왔다.¹⁴

¹² 위의 책, p. 86.

¹³ 이재경, “한국의 저널리즘과 사회갈등: 갈등유발형 저널리즘을 극복하려면,” 『커뮤니케이션 이론』, 제4권 2호 (한국언론학회, 2008), p. 57.

셋째, 전문직 제도화 부실의 문제이다. 한국의 언론은 현장을 취재하는 기자나 에디터가 주도한다기보다 소유 구조에 따라 해당 매체를 소유한 개인이나 기업 또는 정부가 주도하고 있다. 이는 선진 언론계에서는 이해하기 어려운 현실인데 결국 보도나 취재가 사업적 관점이나 정치적 관점에서 접근하게 될 우려가 있다. 이 경우 기자의 독립적 판단을 최대한 존중해 보도하는 전문직주의와는 괴리되게 된다.¹⁵

넷째, 단편적 기사쓰기 관행의 문제이다. 한국의 언론 대부분은 저널리즘 선진국인 미국이나 영국 매체들의 기사와 비교하면 길이가 매우 짧다.¹⁶ 기사가 짧은 경우 취재원의 수가 제한되고 다양한 의견들이 반영될 가능성이 적어지면서 일방적인 주장이 중심을 이룰 우려가 있다.

언론이 사회적 갈등을 심화시키는 것이 아니라 중재하거나 조정하는 역할을 수행하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다.¹⁷

첫째, 언론은 국가적으로 중요한 분쟁사태에 보다 많은 관심을 가질 필요가 있다.

둘째, 갈등 당사자에게 공동체 의식을 형성시켜 주어야 한다.

셋째, 당사자들 간의 대화를 촉구하고 토론의 장을 마련해 주어야 한다.

넷째, 갈등 의제를 명확하게 정리하고 보도하여 당사자들이 갈등 의제를 망각하지 않고 해결 방안을 강구하도록 하여야 한다.

¹⁴ 위의 글, pp. 58~60.

¹⁵ 위의 글, pp. 61~62.

¹⁶ 신문기사의 경우 미국의 1/4에서 1/3정도이고 텔레비전 기사는 한국의 경우 1분 10초에서 20초이나 미국과 영국 방송은 2분 20초 이상인 경우가 대부분이다. 위의 글, p. 64.

¹⁷ 권혁남, “TV 방송의 사회갈등 조정역할에 관한 연구,” 『한국방송학회』, 제15권 1호 (한국방송학회, 2001), pp. 57~58.

다섯째, 상대방에 대한 신뢰를 잃지 않도록 분위기를 만들어 주어야 하며, 당사자들의 체면을 유지해 주어야 한다.

여섯째, 새로운 대안을 제시하여 일반 국민들이 피해가 확대되지 않도록 하여야 한다.

3. 매스미디어와 통일문제

가. 독일 통일과 매스미디어

독일 통일 과정에서 매스미디어의 역할을 알아보기 위해서는 우선적으로 통일 이전 서독의 언론정책을 이해할 필요가 있다. 서독(독일 연방공화국)은 국가가 탄생 될 때부터 미국·영국·프랑스 등과 동질적인 서방 자유주의 민주국가로 규정되었다. 그것은 독일인들과 서방 점령국이 나치 독일의 전철을 밟아서는 안된다는 민주화 원칙에 합의하였기 때문이었다. 따라서 비나치화, 비중앙집중화, 연립주의적 분권화 등이 추구되어 서독은 자유주의적 민주국가로 될 수 있었다. 이러한 가운데 서독은 의회주의적, 정당제적, 법치적 그리고 지방분권적 국가 체제를 완비하게 된다.

자유주의적 법치국가에서 언론 정책은 언론이 국가에 종속되거나 정치적 수단이 되는 것이 아니라, 언론이 국가로부터 독립성을 가지고 시민사회와 국가를 중재하고 갈등을 해결하는 중재자의 위치를 점하도록 하는데 그 목적을 두고 있다. 다시 말해, 시민사회의 의견 참여와 여론 형성, 그것에 의한 국가정책의 견제와 비판을 가능하게 하여 민주적 정치 지배가 언론에 의해 가능해지도록 하는데 민주적 언론정책의 목적이 있다. 이러한 맥락에서 서독의 기본법 5조는 “모

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

든 국민은 말·글 그리고 어떤 대상에게든지 의견을 자유로이 표현하고, 제한 없는 정보와 지식을 출처에 관계없이 수용하고 인지할 권리를 가진다. 언론에 대한 자유와 신문·방송·필름을 통한 보도의 자유는 보장되며 국가 검열은 금지된다.”라고 규정하고 있다. 이것은 언론자유정신의 실현에 언론정책의 궁극적 목적이 주어진다든 것을 의미한다.

서독인들의 이러한 헌법적 기본권은 동독에 대한 정보를 습득할 수 있게 하였고 동독 공산주의자로부터의 방송이나 유인물을 서독 주민들이 수용, 인지할 수 있게 해주었으며 그것을 제한할 수 있는 하위법의 제정을 불가능하게 했다. 또한 국가로부터 언론과 미디어의 독립성을 담보하기 위하여 독일은 언론 및 매체 입법을 주 의회 소관으로 헌법에 명문화해 놓았다. 이에 따라 서독에는 11개 주 수만 큼의 많은 신문, 출판법이 존재하였고, 9개의 공영방송법이 입법, 운영되었다.¹⁸

서독의 언론정책의 핵심은 국가가 언론 현실에 개입하거나 간섭하는 것이 엄격하게 법적으로 금지되어 있고, 그럼으로써 언론이 자율성을 향유하여 사회여론기구로서 그리고 국가 정책적 횡포를 견제할 수 있는 국민적 도구가 되도록 하는 것이라고 볼 수 있다.

국가가 언론에 개입하지 않는다고 해서 언론의 자율성과 독립성이 유지되는 것은 아니다. 자본이나 광고 같은 경제, 사회 세력에 의해 언론 자유가 유린될 수 있는 것이 자본주의 언론의 현실이기 때문이다. 이 경우 국가는 간섭과 억압을 전제하는 통제정책이 아니라 질서

¹⁸ 방정배, “동서독 국가의 정책변화와 언론,” 김정기 외, 『전후 분단국가의 언론정책: 독일의 동방정책과 한국의 북방정책 비교 연구』 (서울: 한국언론연구원, 1995), p. 10.

를 회복하는 조정정책을 추진할 수 있다. 이러한 맥락에서 서독의 언론정책은 단순한 자유방임적 정책은 아니라고 볼 수 있다. 서독이 사회민주국가적인 성격을 갖고 있듯이 언론 현실에 대해서는 국가가 조정자로 개입, 비민주적인 언론 혼란 상황을 극복하여 언론이 주어진 자유와 기회를 사용할 수 있도록 해주는 적극적인 정책을 추구하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 대언론사가 소규모의 언론들을 매입하고 언론 집중이 초래될 때 즉, 다양한 사회적 의견이 다원적인 언론을 통해 형성될 수 없는 언론 현실이 빚어질 때 국가는 『언론집중통제입법(1976)』과 같은 법을 통하여 언론의 집중을 막을 수가 있다.

서독의 이러한 언론정책 결과 언론인들이 객관적, 사실적, 평등적 보도의 자유를 획득하였고 정치적, 경제적 그리고 경영적 간섭으로부터 독립적인 편집 활동을 유지할 수 있었다. 이것이 바로 체제 우월성에 기반한 우월적인 언론 제도의 생산이며 이로써 진정한 의미에서 언론 보도의 형평성, 객관성, 진실성이 유지될 수 있었다고 볼 수 있다.

종전 이후 미국·영국·프랑스의 지배 하에서 서독의 초기 언론정책은 점령국별로 다소간의 차이가 있었다. 그러나 기존 나치 시대의 언론기관과 언론인에 대한 대규모 숙청이 이루어졌으며, 나치에 부역한 인물들을 제외하고 비교적 자유롭게 언론활동에 참여할 수 있는 길이 열려있었다는 점은 모든 점령국 언론정책의 공통적인 특징이었다.¹⁹ 그러나 점차 냉전 분위기가 고조됨에 따라 점령군에 대한 비판이 금지되고 공산당 소속의 기자가 해고되는 등 서독의 언론정책은 점차

¹⁹ 강태완, “동서독 신문의 구조, 통일정책 및 보도 태도에 관한 연구,” 김정기 외, 『전후 분단국가의 언론정책: 독일의 동방정책과 한국의 북방정책 비교 연구』, pp. 118~125.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

반공주의적 성향을 띠게 된다.²⁰

그럼에도 서방 점령국은 기본적으로 자유민주주의적 사적 소유를 전제로 하여 이른바 정치적, 경제적 이해로부터 독립된 언론을 점령지에 이식하려고 노력하였다. 이에 따라 각 주는 발행인 및 언론인 협회를 조직하고 독자적인 언론법을 제정하기 시작하였다.²¹ 비록 반공주의적인 원칙이 유지되었으나 점령군은 점차 통제 위주의 정책에서 조언과 지원 정책으로 전환하여 민주적 언론이 서독에 형성되었다.

서독 언론이 정부나 자본으로부터 자유로운 민주적인 형태를 띠고 출발하였으나 동서독이 긴장상태에 있었던 1960년대까지는 서독의 매스미디어도 반공주의적인 경향을 보이고 있었다. 특히 동독의 심장부라고 할 수 있는 서베를린 지역에 설립된 ‘미군주둔지역방송국(RIAS)’과 서독의 ‘자유베를린방송국(SFB)’은 서독을 비롯한 서방측의 대외선전창구로서 방송 전파를 통해 자유민주주의의 이념 방송과 사회주의의 허구성을 폭로하는 심리전 방송을 전개하였다. 이에 대해 동독은 서독 TV를 반동적인 이데올로기의 전달자로 간주하고 동독

²⁰ 1948년까지 부정기적으로나마 반입되던 동독 지역의 각종 인쇄물도 미군정에 의해 반입이 금지되었다. 박중수, “동서독 언론교류 사례,” 원우현 외, 『남북한 언론교류』 (서울: 한국언론연구원, 1992), p. 205.

²¹ 미 점령당국은 1948년 9월 30일 「언론법 제정에 관한 미군정의 지령」을 내고 언론법의 지침을 마련하였는데 그 골자는 다음과 같다. ① 새 입법은 자유언론을 보편적으로 보장하여야 한다, ② 새 입법은 정부 여당의 영향과 특별한 이해관계의 지배로부터 언론을 보호해야 한다, ③ 새 입법은 공적 이해에 관한 정보를 취재하고 공포할 수 있는 자유언론의 우선권을 보호하여야 한다, ④ 새 입법은 경찰이나 여타의 행정기관이 신문과 출판물의 자유로운 유통과 배포에 자의적으로 개입하지 않는 것을 보장하여야 한다, ⑤ 새 입법은 나치 치하에서처럼 군법회의, 언론회의소, 기타 다른 형태의 조직적인 언론통제의 부활을 특히 배제하여야 한다, ⑥ 새 입법은 신문이나 공포된 자료의 내용에 대한 검열이나 통제를 막아야 한다. 이와 같은 지침은 이후 서독 언론의 기본 방향을 제시한 것이라고 볼 수 있다. 위의 책, p. 123.

국민들을 그 영향으로부터 보호하려는 시도를 하게 된다.²²

서독에서 동독에 대한 매스미디어 정책을 수정하게 된 것은 할슈타인 원칙을 철저히 지켜왔던 에르하르트 정권의 뒤를 이어 키징어를 수반으로 하는 기민-사회당의 대연정이 실시되어 동독정책의 변화가 나타난 이후의 일이다. 하나의 예로 1968년에 서독 연방의회는 동독으로부터의 신문, 잡지의 반입을 허가하게 된다.²³ 그러나 무엇보다도 1972년 12월에 체결된 「독일연방공화국과 독일민주주의공화국의 상호관계에 대한 기본조약」, 이에 앞서 11월에 체결된 「동서독 언론교류 관련 합의문서」 그리고 이보다 1년 앞서 체결된 「독일연방공화국과 독일민주주의공화국 우정성 대표단 간의 협상에 관한 의정서」가 서독 매스미디어 정책의 근본적인 변화를 가져왔다고 볼 수 있다. 이러한 합의 문서들의 체결로 인하여 컬러 방송 시스템 차이와 같은 기술적인 문제가 해결되었고, 1952년 이래 왕래가 불가능하였던 서독 특파원의 동독 거주가 가능해짐으로써 서독의 매스미디어가 통일과 직접적인 연관을 맺게 되었다.

서독 특파원의 동독 상주를 허가하면서도 동독은 취재에 대한 여러 가지 제한 규정을 만들었고, 동독에 비판적인 기사를 작성하는 기자들을 추방하거나 해당 언론기관의 지국을 폐쇄하는 경우도 있었다.²⁴

22. 박종수, “남북한 평화통일을 위한 방송의 역할,” 문화방송창사 30주년 기념 방송 연구논총 『방송과 문화』 (서울: MBC, 1991), p. 312.

23. 서독에서 동독의 인쇄매체 반입을 허가하였음에도 실제 서독으로의 수입은 늘어 나지 않았는데 이는 동독 정부가 자신의 매체들이 서독 지역에서 별다른 반응을 보이지 못할 것으로 판단하고 서독의 수입 요청에 제한적으로 응하였기 때문이다. 1968년에 들어서서 전면적인 인쇄물 반입이 허가되었으나, 그 이전에도 적대적인 내용의 신문·잡지는 주 내무 장관의 허가로 서독으로의 반입이 가능하였으며, 전문잡지는 허가 없이 반입이 가능하였다. 박종수, “동서독 언론교류 사례,” p. 207.

24. 동독은 서독 특파원의 실질적인 활동이 시작되기 전인 1973년 2월 『독일민주공화국에서의 외국 언론사와 특파원의 활동에 관한 규정』을 통과시켜 취재에 제한을

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

그러나 동독 정부의 서독 언론인들에 대한 경고, 취재 방해, 추방, 감시 등의 제한 조치가 서독 매스미디어의 활동을 위축시키지는 못했다. 서독의 특파원들은 동독의 실상을 서독을 비롯한 서방 세계에 알리는데 주요한 역할을 하였고, 취재 과정을 통하여 동독 주민들이 자유언론과 접촉하고 이야기할 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 일종의 정치사회화의 매체 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 서독 특파원으로 파견된 사람의 대부분이 동독 지역 출신으로 자신들의 친구, 친지 등을 취재원으로 활용하는 과정에서 일종의 망구조(network)가 구축되는 결과를 가져왔다.²⁵

독일 통일 과정에서 핵심적인 역할을 했던 것으로 주목받은 것은 TV이다. Helmut Hanke는 동독의 붕괴를 ‘미디어 혁명’으로 주장하면서 “텔레비전을 통하여 실제 존재하는 사회주의가 독일 땅에서 사라졌다.”고 말했다. 그는 “텔레비전이 없었다면 1989년 11월 9일 동독의 시민들이 베를린 장벽을 넘으려는 시도는 하지 않았을 것이며 또한 텔레비전을 통해 시민들은 단결할 수 있었다.”라고 말한다.²⁶ 그는 동독 주민들이 텔레비전 보도를 통하여 동독의 경찰들이 천안문 사태처럼 데모대에 무자비한 폭력을 행사하지 못할 것을 알게 되어 거리로 나와 데모를 할 수 있었다고 보고 있다. 물론 K. R. Hesse와 같은 사람은 “방송은 단지 혁명을 촉진하는 기능을 하였고, 텔레비전

가했다. 이에 따라 방송사인 ARD의 기자가 1976년에 추방되고, 1978년에는 주간지 Spiegel지의 주재 사무실이 폐쇄되었다. 김광호, “통일전 동서독의 방송정책 및 보도,” 김정기 외, 『전후 분단국가의 언론정책』, pp. 205~207.

²⁵ 위의 글, p. 208. 특파원의 역할에 대해서는 Peter Pragal, “당시의 동독 특파원이 본 언론 상황,” 한국언론연구원 주최 광복 50주년 기념 한독국제심포지엄 발표논문, 김정기 외, 『전후 분단국가의 언론정책』 참조.

²⁶ Helmut Hanke, “Kommunikation in Aufruhr - Meiden im Wandel,” 김광호, “통일전 동서독의 방송정책 및 보도,” p. 180에서 재인용.

의 보도가 사람들의 관심을 끌면서 혁명을 극화하는데 중요한 역할을 했다 하더라도 ‘미디어 혁명’이란 표현은 미디어에 대한 지나친 강조”라고 주장한다. Dieter Stolte 역시 “미디어에 대한 수용자의 수용과 실제적인 행위 사이의 관계는 거의 조사된 바가 없다.”고 하면서 “서독과 동독의 행위 사이에 일원적인 인과관계를 증명할 수 없다.”고 본다.²⁷

그러나 독일 통일 과정을 텔레비전에 의한 혁명이라고 표현하는 것은 과장되었다고 하더라도 서독 TV는 반체제와 개혁 세력들에게 더욱 강력한 소리를 제공했고, 대중에게 서방으로 향하는 망명자의 탈출과 물결을 알렸으며, 집단적인 반체제의식 출현을 촉진시켰고 따라서 TV의 영향력은 대단히 컸다고 볼 수 있다.

TV가 통일 과정에서 중요한 역할을 수행하게 된 이유는 무엇보다 동독 주민들이 서독 프로그램을 많이 시청하였기 때문이라고 할 수 있다. 서독과 달리 중앙집권적인 방송체계를 확립한 동독에서는 1956년 텔레비전의 전송방식을 OIR방식에서 서방과 같은 CCIR방식으로 전환하여 동서독 간의 텔레비전 상호 시청이 가능해졌으며, 1969년 일부 컬러 방송을 시작하면서 동독은 서독의 PAL방식이 아닌 SECAM방식을 도입하였으나 동독 주민들은 서독 방송을 흑백으로 시청할 수 있었으며 추가 장치를 구입하면 컬러로도 시청이 가능하였다. 1970년대 초까지 동독은 서독 방송 시청을 방해하는 조치를 취하였으나²⁸ 뚜렷한 효과를 거두지 못하였다. 그리고 기본협정체결

²⁷ 위의 글, p. 181.

²⁸ 동독이 주민들의 서독 방송 시청을 법적으로 금지한 적은 없다. 1958년의 개정형 법은 서독 방송의 개인적 수신을 금지한 것이 아니라 서독 방송의 수신을 조작하거나 그 내용을 반체제적인 목적에서 다른 사람에게 전하는 행위를 금지하였다. 그러나 동독은 신축 아파트에 공동 안테나를 설치하여 서독 방송의 시청을 불가능

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

이후에는 방송 시청에 제한을 두지 않아 지리적으로 난시청 지역이었던 드레스덴(Dresden) 주의 주민들을 제외하고 자유롭게 서독 방송을 시청할 수 있었다. 1980년대에는 전체 동독 주민의 90%가 서독 방송인 ARD와 ZDF를 수신할 수 있었던 것으로 추정된다.²⁹

상호 시청이 가능하였으나 동독 텔레비전이 서독에서 큰 역할을 하지 못한 반면, “저녁마다 독일의 전파적 재통일이 벌어진다.”라고 표현될 정도로 동독 주민들은 적극적으로 서독 방송을 시청하였다. 독일의 시사주간지 *Spiegel*에 따르면 동독 주민의 85%가 서독의 시사 뉴스 프로인 ‘Tagesschau’와 ‘Heute’를 시청하였다고 한다.³⁰ 1980년대에는 당간부들이 공개적으로 서독 방송의 내용을 언급하기도 하고 동독 주민들이 서독 주민의 실상을 아는데 유용하다는 견해를 표명하기도 했다. 이에 따라 동독은 공동 안테나나 유선 방송망 등을 통하여 동독 주민의 서독 방송 시청 욕구를 충족시키기까지 하였다. 이와 같은 방향 전환은 동독 지배층의 자신감에 기인하였다기보다는 동독 주민들의 서독 방송 시청 욕구를 현실적으로 막을 수 없었기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 동독은 서독 방송의 시청을 인정하는 대신, 서독 방송의 내용을 부정하는 프로그램을 제작하거나 서독 방송에서 지적한 동독 내 문제와 유사한 서독 사회의 문제를 지적하는 프로그램을 방송하는 등 ‘반대정보’를 제공하는데 주력하였다.³¹

하게 하거나 서독 방송을 수신하지 않겠다는 서약서를 작성하게 하였다. 또한 1961년에는 서독 방송 시청을 위해 설치된 안테나는 제거하거나 방향을 돌리라는 지시를 내리기도 하였다. 그러나 점차 강압적인 방식은 없어지고 주로 의무감에 호소하는 정책을 폈다. 위의 글, pp. 217~218.

²⁹ 서독 방송의 수신이 불가능하였던 드레스덴 지역은 동독에서 ‘무지한 자들의 계곡’ 혹은 ‘죽은 노동자의 계곡’이라고 불렸다. 위의 글, p. 216.

³⁰ *Spiegel*, No. 45 (1985), p. 99.

³¹ 김광호, “통일전 동서독의 방송정책 및 보도,” p. 221.

동독 주민이 서독 방송을 많이 시청하였다는 것보다는 서독 방송의 보도 내용을 신뢰하였다는 점이 더욱 중요하다.³² 동독인들은 서독 방송이 국내문제를 보도할 때의 중립적이고 비판적인 태도를 수용하여 자신들이 직접 평가할 수 없는 외국에 관한 보도나 동독의 보도를 받아들였다. 그리고 이를 바탕으로 동독 방송을 평가했다. 즉, 동독 방송에서 동독의 업적을 찬양하는 내용은 축소하여 해석하고 문제점을 지적하는 내용은 실제로 더 심각할 것이라고 추측하게 된 것이다.

동독 주민들의 서독 TV 시청은 동서독 주민들이 상호 이질감을 극복하고 민족적 동질성을 유지하는데 큰 기여를 하였다. 또한 동서독 주민들이 동일한 방송을 시청함으로써 서독이나 동독의 현실에 대해 공통적인 시각을 공유할 수 있게 되었다는 점도 매우 중요하다. 더불어 동독 주민들은 비판적이고 중립적인 서독 방송을 접함으로써 일정한 수준의 민주주의 교육을 받을 수 있었다. 정치적인 차원에서는 동독 주민들이 동독의 방송과 서독의 방송을 비교하게 됨으로써, 공산주의 체제 유지에 국가적 선전도구였던 동독 방송의 효율성이 심하게 훼손되었으며, 이는 결과적으로 체제에 대한 불신으로 이어지게 되었다.

서독이 통일 지향적인 언론정책을 추진하지 않았음에도,³³ 독일의 통일 과정에서 매스미디어의 역할이 중시되는 것은 일종의 아이러니

³² 심지어 동독 텔레비전이 몇 시간에 걸쳐 호네커의 국내외 주요 문제에 대한 연설을 중계해도 서독의 ARD와 ZDF가 이에 관한 보도를 하면 그때야 동독 주민이 관심을 가졌다는 이야기도 있다. Jürgen Weiß, “독일 통일 전후의 동서독 언론 보도,” 한국언론연구원 주최 광복 50주년 기념 한독국제심포지엄 발표논문, 김정기 외, 『분단국가의 언론정책』, p. 433.

³³ 우리가 생각하는 통일언론이라는 것은 개념적으로나 실천적으로 독일에는 없었고 볼 수 있다. 최선열, “통일에 대한 언론인들의 역할 인식,” 김정기 외, 『전후 분단국가의 언론정책』, p. 409.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

라고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 서독 매스미디어의 어떤 특성이 통일과정에서 긍정적인 효과를 거두었는지를 살펴보는 것은 남북한의 통일문제에 시사점을 도출하는 데 도움이 될 것이다.

첫째, 서독의 매스미디어 정책이 개방적이었다는 점이다. 서독의 정치체계가 다양한 정치적 스펙트럼을 인정하는 다원주의에 바탕을 두고 있었고, 다양한 사회집단의 여론을 수렴할 수 있는 매스미디어 체계를 갖추는 데 정책의 초점이 맞추어져 있었다. 권력으로부터 뿐만 아니라 자본이나 상업주의로부터 자유로웠던 서독 언론은 서독 주민들로부터 신뢰를 얻을 수 있었고, 이러한 신뢰감이 동독 주민들에게도 전파되었다.

둘째, 프로그램의 형평성을 생각할 수 있다. 독일에서 거의 유일하게 통일 지향적이었던 프로그램인 ZDF의 ‘Kennzeichen D’는 서독과 동독의 여러 가지 문제들에 대하여 언제나 비판적이며 중립적인 태도를 견지함으로써 동서독 주민들의 커다란 호응을 얻을 수가 있었다.³⁴ 이러한 제작 태도는 매스미디어가 동서독 주민의 심리적 이질화를 극복하고 민족동질성을 회복하는 가교 역할을 수행할 수 있는 근본 토대가 되었다.

셋째, 언론인들의 책임의식이라고 볼 수 있다. 서독에서는 공식적으로 통일 언론을 지향하지도 않았고, 또한 통일 지향적인 기사를 작성하도록 강제하는 분위기도 아니었다.³⁵ 그럼에도 서독의 기자들은

³⁴ 박종수, “동서독 언론교류 사례,” p. 244; 김광호, “통일전 동서독의 방송정책 및 보도,” p. 220. 동독 주민들에게 인기가 있었던 서독의 프로그램이 ZDF의 ‘Kennzeichen D’를 비롯하여 ARD와 ZDF의 정기 뉴스 등 보도 관계 프로그램이었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이정춘·전석호, 『분단국의 통일과 방송정책』 (서울: 청림출판, 1991), pp. 139~141.

³⁵ 서독에서 통일지향적인 언론정책이 존재하지 않았다는 것이 서독의 매스미디어가 반통일적이었다는 것을 의미하지는 않는다. 통일지향적인 언론정책이 부재하였던

동서독 간 긴장완화에 대한 강한 책임의식을 가지고 있었다. 동독에 상주한 서독의 특파원들은 동독의 공산주의자들에게는 동독 정권의 비방자라는 비판을 받았고, 흑백논리를 기대했던 서독의 보수주의자들에게는 공산주의의 미화자로 매도되었다. 그러나 긴장완화 보도에 확신을 가졌던 한 기자는 사회주의의 약점만을 보도하거나 논평하기 보다는 주민들이 그 ‘감옥’과 같은 상황에서도 틈새를 찾아 개인적 행복을 추구하는 삶의 모습을 그리는 데 확신을 가졌다고 한다.³⁶

넷째, 동독의 개방적인 언론정책도 중요한 영향을 끼쳤다. 비록 서독 언론에 대해 많은 제한을 두었으나 동서독 특파원 간의 교류를 허용하였고, 사회적 압력에 의했다고는 하나 서독 방송의 시청을 허용한 동독의 정책이 없었다면 독일의 매스미디어가 통일에 긍정적인 역할을 수행할 수 없었을 것이다.

국가의 공정하고 자유로운 매스미디어 정책, 형평성을 유지하는 각종 프로그램, 역사의식이 투철하였던 언론인들, 그리고 서독의 매스미디어를 수용한 동독 통일 정책의 결합이 독일 통일에서 매스미디어가 중요한 역할을 할 수 있었던 이유였다.

나. 통일 및 북한 관련 매스미디어 현황

한국 언론은 매체에 상관없이 통일 및 북한문제를 꾸준히 다루고 있다. 주요 언론에서 다루고 있는 북한 및 통일 관련 보도 현황 및 변화는 다음의 표와 그림과 같다.³⁷

것은 서독이 통일정책보다는 분단관리정책을 우선시하였다는 사회정치적 상황에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

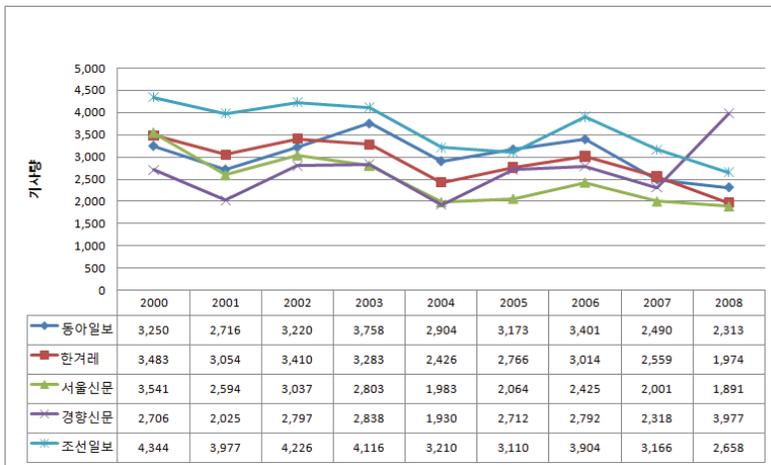
³⁶- Peter Pragal, “당시의 동독 특파원이 본 언론 상황,” p. 451.

³⁷- 카인즈 검색조건 ‘북한 not 북한강 not 북한산’, ‘제목+본문’으로 각각 연도별로

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

표 IX-1 신문매체의 북한·통일 관련 신문기사량

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
동아일보	3,250	2,716	3,220	3,758	2,904	3,173	3,401	2,490	2,313
한겨레	3,483	3,054	3,410	3,283	2,426	2,766	3,014	2,559	1,974
서울신문	3,541	2,594	3,037	2,803	1,983	2,064	2,425	2,001	1,891
경향신문	2,706	2,025	2,797	2,838	1,930	2,712	2,792	2,318	3,977
조선일보	4,344	3,977	4,226	4,116	3,210	3,110	3,904	3,166	2,658

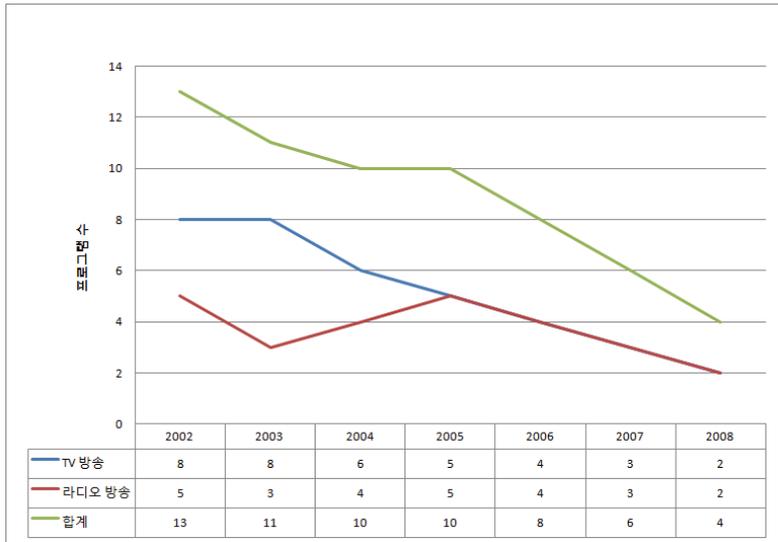


검색; 조선일보는 카인즈 검색이 안 되기 때문에 동일한 검색 조건으로 조선일보 지면 사이트에서 검색함; 중앙일보는 위 조건에 맞게 검색이 용이하지 않아 표에서 삭제함.

● 표 IX-2 공중파 방송매체의 북한·통일 관련 프로그램 연도별 현황

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TV 방송	8	8	6	5	4	3	2
라디오 방송	5	3	4	5	4	3	2
합계	13	11	10	10	8	6	4

출처: 『통일교육지침서』 2002년부터 2009년 부록 편 “북한 통일 관련 프로그램,” 참조.



- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII
- IX**
- X
- XI
- XII

표 IX-3 2000년 이후 지상파 3사의 북한 관련 주요 특집 프로그램

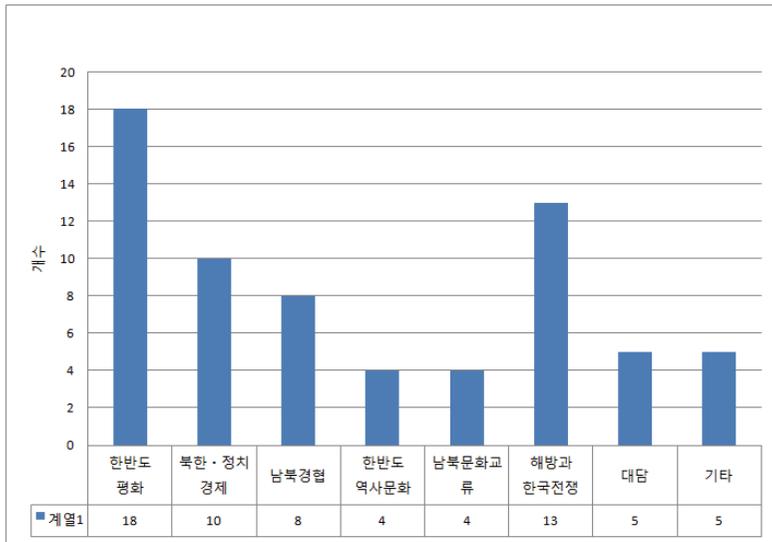
연도	방송사	프로그램 제목
2000	MBC	<현미·남보원이 본 평양>
		<금강산을 달린다-금강산 벨리>
	KBS	<북녘 땅, 고향은 지금> 3부작
		<남북교향악단 합동공연>
SBS	2000년 한민족특별기획 <백두에서 한라까지>	
2001	SBS	평양 현지 뉴스 생방송
	MBC	MBC 스페셜 <춘향 평양간다>
		<여기자 북한 방문기, 평양 10박 11일>
		노동절 행사 뉴스 보도
	KBS	<여기는 평양입니다>
		일요스페셜 <남과 북이 함께 부르는 노래>
		보도특집 1부 운둔의 땅, 관광으로 빚장 열다
		보도특집 2부 대동강 벨리의 꿈
자연 다큐멘터리 <백두고원을 가다>		
2002	KBS	역사스페셜 <북의 10대 민족문화유산>
		고구려 평양성 등 8편 제작
		<제국의 아침> 백두산 현지제작(2회분)
		<남북통일축구 경기>
2003	MBC	평양공연 특별취재 <9시 뉴스> 생방송
		민족의 명절 추석맞이 남북교향악단 합동 연주회
		남북 최초 공동 답사 <세계문화유산 한반도의 고인돌>
	SBS	<남북 해외학자 평양 통일회의>
		8.15 특집 <평양 노래자랑>
2004	MBC	보도특집 <남북경협 현장으로 가다-평양, 남포 그리고 개성>
		특집 다큐멘터리 <살아오는 고구려>
	KBS	역사스페셜 <고구려는 살아있다>
2005	MBC	(1편)고구려 수도 평양/ (2편)고구려 벽화, 세계와 만나다
		<MBC뉴스데스크> 북한의 실풍경/PD수집 <개성을 만나다>
	KBS	<MBC 뉴스데스크>미리 가본 백두산 관광코스
	SBS	드라마 <사육신>24부작 제작, <금강산 열린음악회>
		<조용필 평양 단독 콘서트>

출처: 주창윤·유선영, 『통일관련 프로그램의 분석과 개선방향』 (서울: 한국방송공사, 2004), pp. 20~22; 백장현, “통일·북한 관련 전문채널 설립 및 운용에 관한 연구,” (경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2007), p. 20.

● 표 IX-4 2003~2008년 KBS 북한 관련 주요 특집 프로그램 현황

한반도 평화	북한·정치 경제	남북경협	한반도 역사문화	남북문화 교류	해방과 한국전쟁	대담	기타
18	10	8	4	4	13	5	5

출처: 남북교류협력단 편, 『KBS 북한스페셜(2003~2008)』 (서울: 한국방송공사, 2009) 참고.



● 표 IX-5 주요 민간 대북방송매체와 인터넷 신문

민간방송	인터넷 신문
자유조선	NK 조선
자유아시아	NK 데일리
미국의 소리방송	중앙일보 북한네트
자유북한방송국	통일뉴스
열린북한방송	통일신문

다. 통일문제와 매스미디어

남한의 매스미디어는 통일문제에 높은 관심을 보이고 있다고 할 수 있다. 특히 신문은 방송과 비교할 때 통일문제에 대해 상대적으로 높은 관심을 가지고 있다. 방송의 경우 일주일의 하나 정도의 고정 프로그램을 편성하거나 아예 고정 편성이 없는 방송사도 있는 반면, 신문은 일정 양의 통일 및 북한 관련 기사를 고정적으로 편성하고 있다. 그러나 1980년대까지 통일문제를 다루는 고정적인 기사가 신문이나 방송을 막론하고 거의 없었다는 점을 고려한다면, 1990년대 이후에 들어서서 남한의 매스미디어는 본격적으로 통일문제에 관심을 갖기 시작하였다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 가운데 매스미디어는 다음의 몇 가지 점에서 통일문제에 기여하였다.

첫째, 통일문제에 대한 국민적 관심을 환기시켰다. 언론사가 북한 부나 북한팀을 신설한 이후 편성된 통일 관련 고정면은 남북고위급 회담을 비롯한 당시 남북관계의 진전과 맞물려 국민들이 북한에 대하여 관심을 갖고 통일의 필요성을 인식하는데 크게 기여하였다. 특히 방송 초기의 ‘남북의 창’이나 ‘통일전망대’가 높은 시청률을 기록하면서³⁸ 그 동안 관심 밖의 대상이었던 북한을 새롭게 인식하는 계기가 마련되었다.

둘째, 북한이나 통일문제에 대한 새로운 정보를 제공하는 기능을 수행하였다. 북한의 상황이나 통일 환경은 급속하게 변한 반면, 일반

38. 북한 관련 방송이 시작하였던 초기인 1992년도 여론조사에서 KBS의 ‘남북의 창’이나 MBC의 ‘통일전망대’에 대한 시청 여부를 물어 본 질문에 ‘가끔 본다.’는 사람이 57.8%, ‘자주 본다.’는 사람이 26.8% 그리고 ‘정기적으로 본다.’는 사람이 5.9%였다. 민족통일연구원, 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 36.

국민들은 기존의 반공교육 이외에 새로운 통일교육을 받지 못하였다. 또한 북한의 폐쇄적인 체제 특성상 일반인들이 북한에 대한 새로운 정보를 획득할 수 없는 여건에 처해 있었다. 이러한 가운데 일반 시민들은 매스미디어의 적극적인 통일 관련 보도를 통하여 북한에 대한 새로운 정보와 통일정책의 구체적인 내용을 접할 수 있었다.

셋째, 정부의 통일정책을 홍보하는데 크게 기여하였다. 변화하는 통일 환경에 부응하는 동시에 북한의 고려연방제 통일 방안에 대응하여 남한의 통일정책도 1990년대 이후 지속적으로 변화하여 왔다.³⁹ 언론인 스스로가 가장 긍정적으로 평가하는 통일 관련 보도가 정부의 통일정책 홍보라는 점에서도 알 수 있듯이 매스미디어는 변화하는 통일정책을 충실하게 국민들에게 전달하였다.

그럼에도 남한의 통일 관련 보도는 몇 가지 점에서 중요한 문제점을 갖고 있다.

첫째, 보도 자체에 대한 신뢰감이 없다는 점이다. 통일 관련 언론인도 통일 관련 보도의 신뢰성에 대해서 낮게 평가하고 있을 뿐만 아니라 국민들도 통일 관련 보도에 대한 신뢰성이 높지 않다. 통일 관련 보도에 대한 불신은 일차적으로 언론 일반에 대한 비판적인 시각에서 연유한 것이라고 볼 수 있으나 기존의 통일 관련 보도에서 오보나 과장 보도가 적지 않았다는 점도 불신감 증대에 영향을 미쳤다. 오보나 과장 보도는 현실적으로 정보원의 부족과 정보를 확인할 수 있는 기제가 부족한 데서 비롯되었다고 볼 수 있다. 그러나 불확실한 내용

39. 전두환 정권 시절에서는 『민족화합 민주통일방안』, 노태우 정권에서는 『한민족공동체 통일방안』이 수립되었고, 김영삼 정부에서는 『3단계 3기조 통일방안』을 이어 『민족공동체 통일방안』이 채택되었고, 김대중 정부는 『대북포용정책』을 노무현 정부는 『평화변영정책』을 그리고 이명박 정부에서는 『상생공영』 정책을 제시하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

을 선정적으로 보도함으로써 얻을 수 있는 상업적 이익이나, 정치적 의도에서 유발된 과장 보도도 적지 않다.⁴⁰

통일 관련 보도에 대한 불신은 일차적으로 정부의 통일정책 홍보 기능에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 정부의 통일정책이 국민들에게 올바르게 전달되지 않을 경우 정부는 통일정책 수행에 추동력을 얻을 수 없다. 그리고 통일정책을 둘러싼 소모적인 논쟁이 가열될 수 있고, 통일이나 북한문제에 대한 정보를 다른 방법으로 취득하려고 시도하거나 ‘유언비어’가 발생할 수 있는 여지가 있다.

둘째, 반공주의 이념이 지나치게 압도하고 있다는 점이다. 이러한 경향은 앞의 사실 분석에서 제기된 바 있으나 방송의 경우에도 예외는 아니다. 일반적인 보도 프로그램뿐만 아니라 드라마의 경우도 반공주의 경향의 작품이 중요시되어 왔다. KBS에서 1964년부터 1975년까지 방송했던 ‘실화극장’이나 1984년의 ‘지금 평양에선’은 북한에 대한 객관적 이해보다 일방적인 비판이 핵심을 이루었다. 이러한 경향은 MBC ‘113 수사본부’나 ‘3840 유격대’로 이어졌다.⁴¹

전쟁의 경험, 북한의 현실적인 위협 그리고 안보 문제를 고려한다면 지금까지 남한의 매스미디어가 반공주의적인 이념 경향을 보여

40. 북한 관련 오보 중에는 실수에 의한 단순한 사실착오가 있을 수 있다. 예를 들어 ‘김일성 광장’을 ‘김일성 경기장’으로, ‘비서’를 ‘서기’로 보도한 경우이다. 그러나 이에 못지않게 1994년도 7월 20일자 어느 신문이 내외통신이 보도하지 않은 내용을 내외통신 기사 속에 넣어 김일성 추도식 예고 기사를 보도한 것은 고의적인 오보라고 볼 수 있다. 구종서, “남북한 통일관련 보도의 현황과 과제,” 김정기 외, 『전후 분단국가의 언론정책: 독일의 동방정책과 한국의 북방정책 비교 연구』, p. 471.

41. 한국의 수사드라마에서는 도둑을 잡은 숫자보다 간첩을 잡은 숫자가 많다고 할 정도이다. 1990년대 들어 ‘지리산,’ ‘역사 앞에서,’ ‘해빙’ 등 상대적으로 통일지향적인 드라마가 제작되었지만 극히 예외적인 경우라고 볼 수 있다. 최상식, “통일(분단) 소재 드라마의 평가와 전망,” 『통일과 방송』 (한국방송프로듀서연합회 창립 9주년 기념 심포지엄 발표논문, 1996.9.4), 참조.

온 것을 어느 정도 이해할 수 있다. 그러나 지금까지 남한 매스미디어의 반공주의는 권위주의 군사통치 시절의 지배 집단이 지녔던 맹목적 반복 이데올로기를 추종하는 경향이 있었다.⁴² 이러한 경우 통일문제에 대한 다양한 사회집단의 의견이 상대적으로 무시되어 여론 형성과 국민적 합의 도출이라는 매스미디어의 본질적인 기능이 약화될 수밖에 없다.

셋째, 획일적인 보도 성향이 문제가 될 수 있다. 일종의 ‘유니폼 식 보도’ 성향으로서 어느 날 갑자기 북한에 관한 부정적 기사가 신문과 방송에 동시에 발표되며 그 내용과 제호까지도 거의 비슷하게 게재되기도 한다.⁴³ 일상적인 신문의 북한 면이나 북한 관련 방송 프로그램도 구성이 대동소이하다. 심지어 공식 회담을 수행하여 북한에 들어갔던 취재 기자들의 방북기도 비슷비슷한 내용을 담고 있다. 또한 다루는 주제도 정치적인 차원에 편중되어 있다.

획일적인 보도 성향은 일반 시민들의 관심을 저하시켜 결과적으로 통일운동의 확산을 저해하는 원인이 될 수 있다. 또한 이념적 편향성과 결합되어 민족동질성 회복, 공동체 형성 추구, 한반도 비핵화, 그리고 평화정착 문제 등 중요한 논의를 상대적으로 소외시키는 결과를 낳고 있다.

넷째, 지나친 상업주의와 선정주의이다. 무한 경쟁의 언론 풍토가 북한 관련 보도라고 해서 예외가 아니다. 특히 취재원이 제한적인 상황 하에서 상업주의적인 발상은 자극적인 보도를 양산할 뿐만 아니라

42. 원우현, “남한언론매체와 한국의 통일,” (미 사회과학협의회 학술대회 발표논문, 1990.11.17); 박기순·전리령, 『한국신문에 반영된 북한 ‘이미지’』 (서울: 소화, 1995), p. 36에서 재인용.

43. 이종수·윤석년, “통일에 관한 보도 경향,” 『신문연구』, 제50호 (관훈클럽, 1990), p. 75.

오보나 과장 보도를 통해서라도 국민들의 관심을 끄는 것을 추구한다. 끊임없이 반복되는 김정일의 스캔들에 대한 보도가 대표적인 예이다. 이러한 보도 경향은 김정일의 지도력이나 김정일 체제의 안정성 여부 문제와 같이 합리적으로 북한을 생각하게 만들지 않고 김정일에 관한 스캔들에만 관심을 갖도록 유도하여 북한체제를 희화화하는 결과를 가져올 수 있다. 또한 북한을 필요 이상으로 자극하여 남북한 정부 간 대화나 접촉에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

또 다른 차원에서 지나친 상업주의는 통일이 상업적 가치가 없다고 판단되면 통일 관련 부서나 보도를 축소시켜 통일에 대한 장기적인 기획을 불가능하게 만들 수도 있다.⁴⁴ 더불어 남북관계의 진전을 현실 이상으로 과장하여 국민들의 기대감을 증폭시켰다가 실망시켜 궁극적으로 통일에 대한 회의감을 확산시키는 것도 선정주의적인 보도의 또 다른 부작용이다.

남한 매스미디어가 통일 관련 보도에서 여러 가지 문제를 갖고 있는 것은 근본적으로 북한에 대한 직접적인 취재가 불가능한 남북한 대치 상황에서 그 원인을 찾아 볼 수 있다.⁴⁵ 아울러 다음의 몇 가지 사항이 통일 관련 보도의 문제를 야기한다.

첫째, 통일 관련 언론인들의 자질 문제를 생각할 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 대부분의 통일문제 담당기자들은 통일문제를 다룬 경

44. 상업주의에 위축되는 통일 관련 보도의 현실은 순수 상업방송인 SBS의 TV의 고정적인 통일 관련 프로그램이 없는데서 잘 나타난다. 그리고 대표적인 통일방송 프로그램인 '남북의 창'이나 '통일전망대'의 편성이 소위 시청률이 낮은 시간대로 표류하고 있는 것도 상업주의 경향과 무관하지 않을 것이다.

45. 동구권이 개방된 이후 동구권에 대한 다양한 보도가 시도되어 많은 사람들로부터 관심을 끌었을 뿐만 아니라, 공산주의의 실제적인 진실을 이해하는데 큰 도움을 주었다는 점을 상기할 필요가 있다. 김원용, "텔레비전 시청과 공산권 국가 인식 및 태도에 관한 연구," 『신문화보』, 제24호 (한국언론학회, 1989.5), pp. 193~209.

힘이 일천하다. 또한 스스로도 북한 전문기자라는 생각을 하고 있지 않으며, 심지어 북한부에 발령 받는 것을 부정적으로 받아들이는 경향도 있다고 한다.⁴⁶ 자기 소속감도 결여되어 있고 북한에 대한 전문 지식이 없는 상태에서는 새로운 취재원을 개발하기보다는 정부에서 제공하는 정보에 의존할 우려가 있다. 통일 관련 기자의 자질 문제는 개인적인 차원에서보다는 구조적인 차원에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 언론사 내부에서 북한에 대한 관심이 상대적으로 적으며, 북한부가 설치되어 있는 언론사의 경우에도 인원이 제한되어 있다. 이와 같은 상황에서는 통일문제와 관련된 수많은 기사량을 소화하여 통일문제에 대한 국민들의 높은 관심을 충족시키기도 어렵고, 기자들의 전문화를 추구하기도 힘겹다.

둘째, 언론 외적인 제약 요인이 있다. 통일문제에 대한 언론 보도의 경우 그것이 언론 활동의 대상으로 삼는 실체는 곧 체제 자체의 문제와 밀접하게 결부되어 있기 때문에 정부의 통제로부터 언론이 근원적으로 자유로울 수가 없다는 한계가 있다. 예를 들어 언론이 북한의 주요 인사와 인터뷰를 하고 이를 기사화 했을 때 국가보안법상의 찬양고무 조항과 연계되는 것은 불가피하다. 이러한 차원에서 언론사 내의 자율 규제가 존재하고 있으며, 국가보안법 이외에 ‘북한 및 공산권 국가에 대한 보도 요강’과 같은 각종 보도 지침의 제약을 받기도 한다.⁴⁷

46. 북한부에 소속된 기자의 절반 가량만이 스스로 북한부를 선택하였다고 말하고 있으며, 희망 여부에 관계없이 북한부의 일에 만족하는 경우도 절반 정도에 불과하다. 김정탁, “언론인의 북한관 및 통일관,” 김정탁 외, 『남북한 통일과 언론』 (서울: 한국언론연구원, 1991), pp. 13~23. 북한부가 인기가 없는 것은 일차적으로 북한부가 기자들이 선호하지 않는 내근 부서라는 특성이 있기 때문이라고 볼 수 있다. 김정탁, “북한부 취재보도의 문제점,” 김정탁 외, 『남북한 통일과 언론』, p. 145.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

4. 매스미디어의 활용방안

가. 기본 방향

북한 및 통일문제에 대한 매스미디어의 역할은 대단히 크다. 북한에 대한 정보 제공에서부터 다양한 의견이 충돌하는 소통의 장으로서의 역할도 수행하고 있으며, 사회적 갈등을 조정하는 기능도 하고 있다. 또한 매스미디어는 사회적인 차원에서 뿐만 아니라 정책 집행의 차원에서도 정책을 시민들에게 알리는 수단인 동시에 여론을 수렴하여 정책을 입안하거나 수정하는 핵심적 기제를 담당하고 있다. 민주사회에서 정책이 아무리 훌륭하다고 하더라도 여론의 지지를 받지 못한다면 정책을 집행하는 추진력을 얻지 못한다는 점에서도 매스미디어의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다.

대북정책의 경우 김대중 정부 이래 사회적 갈등의 시발점이었으며, 현 정부에서도 여전히 갈등의 핵이라는 점에서 이를 극복하고 정책을 추진하기 위해서는 언론이 중요한 역할을 하여야 한다고 할 수 있다. 매스미디어를 올바른 정책 수립과 홍보, 그리고 정책 추진을 위해 활용하려면 다음의 몇 가지 점을 분명히 해야 한다.

첫째, 언론을 단순한 정책 홍보의 수단으로 인식해서는 안된다. 과거 권위주의 정부 시절에는 언론을 홍보의 통로로 통제하고 이용하여 왔으나, 민주화 이후 이러한 태도는 바람직하지 않을 뿐만 아니라 두

47. 북한 및 공산권 국가에 대한 보도요강은 1988년 9월 10일부터 시행되었다. □북한 및 반국가단체를 이롭게 하거나 정부의 대북한 정책에 역행하는 여론을 조성하는 사항, □남북한 인사의 정치적·외교적인 비공식적 접촉, 교류 등 미공개 사항, □정부 차원의 공산권 국가와의 정치·외교·경제와 관련된 비공식 교류에 관한 사항 등은 언론사가 자율적으로 보도하지 않아야 한다는 내용을 담고 있다. 안춘옥, “남북한 언론보도의 제문제,” 김정탁 외, 『남북한 통일과 언론』, p. 185.

렸한 효과도 없다. 인터넷으로 상징되는 다매체 사회에서 정부의 일방적 정책 홍보는 ‘정언유착’이라는 불필요한 정치적 논란으로 이어질 우려가 있다. 이러한 맥락에서 매스미디어는 정책의 홍보와 여론의 수렴이라는 쌍방향적 기능을 수행해야 한다는 것을 명심하여야 한다는 것이다.

둘째, 매스미디어를 소통의 장으로 만들어야 한다. 사회적 갈등이 다원화된 사회에서 불가피한 것이라고 한다면 사회적 갈등이 비제도적인 차원에서 이루어지거나 폭력적인 형태를 띠게 되는 것은 방지하여야 한다. 이를 위해서는 합법적이고 합리적인 장이 필요한데 매스미디어는 이러한 역할을 수행할 수 있다. 이것은 정책을 반대하는 의견이나 집단을 배제하는 것이 아니라 매스미디어의 장으로 들어올 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 매스미디어와 관련 종사자들이 합리적인 수준에서 동반자 관계를 구축해야 한다. 언론을 ‘사회적 공기’라고 생각하는 언론 관련 종사자들은 여론을 대변한다는 자부심을 가지고 있으며 자신들도 일정한 수준의 전문성을 갖고 있다고 생각하는 경향이 있다. 따라서 이들을 홍보의 대상이나 정보 수요자 정도로 인식한다면 반발할 우려가 있다. 이러한 점에서 정책을 일방적으로 홍보하는 것이 아니라 그것을 이해시키려고 노력해야 하는 것이고, 정책에 대한 의견을 적극적으로 받아들이는 자세를 갖는 것이 결과적으로 유용하다. 이러한 차원에서 매스미디어 종사자들과의 소통 기회를 확대하는 것은 매우 의미 있는 일이 될 것이다.

넷째, 대북정책 관련 정보 유통 체계를 정비하여야 한다. 폐쇄적인 북한의 특성상 북한 및 통일 관련 보도에서 정보 부족은 만성적인 문제라고 할 수 있다. 과거에는 이러한 상황을 이용하여 차별적으로

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

정보를 유포시키는 방법으로 언론에 영향을 미치려고 하는 경우가 있었다. 그러나 최근에는 북한 관련 정보가 상대적으로 많아지고 있는 추세다. 민간단체들도 북한에 독자적인 정보 획득 통로를 갖고 있으며, 북한을 드나드는 북한 내 외국인의 증가로 적잖은 정보가 유출되고 있다. 대신 정보의 신뢰성이 떨어지는 경향이 있으며, 불확실한 정보로 인해서 문제가 발생하는 경우가 많아지고 있다. 따라서 신뢰할 수 있는 북한 관련 정보를 적극적으로 제공하는 것은 정책에 대한 불필요한 논란이나 비판을 줄이는 데 도움이 될 것이다.

다섯째, 변화하는 매스미디어 환경에 적응하여야 한다. 케이블, 위성방송 등 New Media는 이제 기존 매체들의 영향력을 넘어설 정도이다. 종이 신문보다 포털의 영향력이 더 커지고 있고, 인터넷의 경우도 넷2.0 시대가 열리면서 블로그와 같은 개인 미디어가 점차 중요해지고 있다. 과거와 같이 부처를 출입하는 공식 매체의 기자들만이 여론 생산자가 아니라는 것이다. 일반적인 기사가 아니라 토론방이나 게시판과 같이 쌍방향적인 미디어가 확대되는 환경에서 기존의 언론 대체 방식은 한계가 있다. 정책을 홍보한다고 하더라도 매체의 속성, 매체 종사자들의 성향 그리고 매체가 갖는 정치사회적 위상에 따라 차별적인 접근이 필요하다.

나. 세부 추진계획

(1) 매스미디어 종사자들과의 소통 확대

매스미디어 종사자들과의 소통 기회를 확대하는 노력이 필요하다. 그러나 매스미디어 종사자의 범위가 넓어지고 있다는 점을 고려하여 대상별로 특화된 소통의 장을 마련할 필요가 있다. 예를 들어 부처

출입 기자의 경우는 일상적인 브리핑을 중심으로 한다면, 부처를 출입하지 않는 기자나 관련 분야 언론인들을 위한 별도의 브리핑 기회를 마련할 수 있을 것이다. 실제로 북한 관련 기자나 언론인들이 아니라 할지라도 데스크를 포함하여 유관기관 기자들이 보도나 기사 작성에 끼치는 영향력도 적지 않다. 공식적인 언론 매체가 아니라 할지라도 최근 영향력이 확대되고 있는 관련 블로그의 운영자들과의 소통 기회를 갖는 것도 중요하다. 블로거들이 온라인에서 활동하고 있다는 점에서 온라인 브리핑이나 토론회 등을 개최하는 것도 고려할 만 하다.

매체별로 대상별로 소통의 기회를 차별화하면서 확대하는 것이 중요한데, 이를 위해서 형식도 다양화할 필요가 있다. 브리핑과 같은 형식뿐만 아니라 일정 기간 진행하는 연수 프로그램도 가능할 것이며, 공개·비공개 워크숍 등도 추진할 필요가 있다. 언론 관계자뿐만 아니라 경우에 따라서는 일반 시민들이나 관계 전문가가 참여하는 모임의 추진도 효과적일 수 있다.

소통 기회 확대와 더불어 정책 담당자들과 매스미디어 종사자들의 레포 형성도 중요하다. 친목을 도모하는 행사를 개최하고, 특별한 이슈가 없더라도 정책 실무자들과 언론 종사자들이 일상적으로 소통하도록 하는 것이 필요하다는 것이다. 이를 위해 통일부 등의 차원에서 독자적인 재원을 마련하여 언론인 해외 연수 프로그램 등을 운영하는 것도 고려할 수 있다.

(2) 새로운 매체의 추진

일반 시민들의 북한 및 통일 관련 보도에 대한 관심은 그다지 높지 않다. 이는 TV와 같은 방송매체에서 북한 관련 프로그램이 시청률

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

저조로 방송 편성에서 밀리고 있는 현실을 보면 잘 알 수 있다. 한마디로 북한 이슈가 시장성이 없다는 것인데 이와 같은 현실에서 기존 언론매체에서의 북한 관련 보도나 정책 소개는 한계가 있다고 보아야 한다. 따라서 북한·통일 관련 보도 및 관련 정책을 소개하는 독립적인 공공매체 신설을 추진할 필요가 있다.

일차적으로 생각할 수 있는 것은 케이블 방송의 독립적 PP(program provider)이다. 정부의 정책을 홍보하는 KTV가 운영되고 있지만, 북한 관련 보도의 상업성 부족을 고려하고, 현재의 남남갈등 상황을 생각한다면 통일 관련 PP는 의미가 있다고 할 수 있다. 정책 홍보의 신뢰성을 생각할 때, 정부가 직접 운영하는 것 보다는 공공법인 형태로 설립하는 것이 필요하다. 그리고 홍보에만 중심을 두기보다는 다양한 의견이 표출될 수 있는 장으로써 활용하는 것을 추구하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 방송 운영에 정부와 관련 전문가, 그리고 다양한 의견을 갖고 있는 시민단체도 참여하도록 하는 것이 정당성 확보에 도움이 될 수 있다.

기존의 통일부나 국가정보원의 홈페이지와는 별도로 정부 정책을 홍보하고 의견을 수립하는 블로그들을 다양하게 운영하는 것도 필요하다. 그리고 블로그들을 기존의 포털이나 메타 블로그에 참여하도록 하는 것이 효과적일 것이다. 별도의 블로그를 만드는 것도 필요하지만 관련 블로그를 운영하는 블로거들에게 정책 관련 자료나 정보를 제공하는 것도 가능할 것이다.

새로운 매체가 정부의 정책 홍보, 다양한 여론의 수렴과 더불어 통일교육의 기능도 일정 수준에서 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 통일교육지원의 효과도 거둘 수 있고, 정부의 정책을 학생들뿐만 아니라 성인들에게 전파하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

(3) 정보 및 정책 전달 수단 확대

정책과 관련된 배경이나 북한의 실상 등 관련 정보를 매스미디어와 종사자들에게 전달하는 다양한 수단을 마련할 필요가 있다. 현재 통일부는 온라인을 통하여 동정이나 정책을 관련 전문가들에게 배포하고 있으나, 이를 확대하고 강화할 필요가 있다. 언론 종사자들을 포함하여 블로거 등 여론 형성 기능을 수행하고 있는 사람들로 대상을 확대할 필요가 있으며, 내용이나 구성도 발전시켜야 한다. 또한 온라인뿐만 아니라 관련 정보를 포괄하는 주간 및 월간 단위 소식지들을 만드는 것이 필요하다.

정책 홍보의 내용을 중심으로 하는 문자 정보도 중요하지만, 다매체 시대와 영상시대라는 차원에서 언론 보도와 블로그 생산에 필요한 영상 및 사진 등의 자료 제공도 중요하다. TV는 영상을 핵심으로 하고 있지만, 종이 매체나 인터넷 매체에서도 사진과 같은 자료들은 중요한 가치를 갖고 있다. 반면 일반 언론인들이나 미디어 종사자들이 이러한 자료를 얻는 것은 쉬운 일이 아니다. 이러한 차원에서 보도 및 정책 홍보에 활용될 수 있는 영상 및 사진 자료를 데이터베이스화하고 이를 적극적으로 제공하는 것이 필요하다.

정보의 단순한 제공이 아니라 원하는 자료 및 정보를 자유롭게 언론 관계자들이 활용할 수 있는 물리적 공간을 마련하는 것도 생각해 볼 수 있다. 국립중앙도서관에 편입된 특수 자료실을 대신하여 매스미디어 종사자들이 이용할 수 있는 홍보용 자료실을 마련하는 것이 효율적이다. 통일부 기자실의 일부분을 이용하여 일정 공간에 정부 홍보 자료와 북한 관련 자료 그리고 멀티미디어 자료를 구비하고, 기사 작성에 도움을 주는 일을 추진할 필요가 있다. 가능하다면 자료실에 북한 관련 전문가를 배치하여 기자들에게 자문해주는 서비스도 생각할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

(4) 북한 관련 언론매체 이벤트 지원

기존에 이루어졌던 사회문화교류의 전개 과정을 살펴보면 적지 않은 경우가 언론사가 주도했거나 후원하였다고 할 수 있다. 남북한 간의 사회문화교류가 아니라고 할지라도 언론사에서 진행하는 사회 교육 프로그램 등에서 통일 관련 주제들이 다루어지는 경우도 많다. 그러나 최근 남북사회문화교류의 희소성이 떨어지고, 일반 국민들의 관심도 저하되어 북한 관련 이벤트 사업들은 점차 축소되고 있다. 그러나 남북한 사회문화교류를 포함하여 북한 관련 이벤트는 통일문제에 대한 국민적 관심을 이끌어낼 수 있는 계기가 될 뿐 아니라 이를 통하여 정부의 정책을 홍보할 수 있는 좋은 기회이다. 따라서 정부는 공익적 사업을 명분으로 언론사들이 관련 행사를 적극적으로 추진할 수 있도록 다양한 지원을 하는 것이 필요하다.

이벤트 사업과 관련하여 일정한 심사를 거쳐 재정적 지원을 하는 것도 가능하고, 필요한 정보나 자료를 제공하는 것도 생각할 수 있다. 또한 경우에 따라서는 정부 혹은 정부의 관련 기관들과 언론사들이 공동으로 이벤트를 추진할 수도 있다. 이벤트의 지원과 운영 과정에서 정부 정책을 홍보할 수 있는 직간접적인 기회를 얻을 수 있도록 노력하는 것이 중요하다.

단순한 행사 위주의 이벤트뿐만 아니라 언론사와 관련된 출판사업 지원도 고려할 필요가 있다. 관련 서적에 필요한 자료를 제공하거나 필자를 추천하는 등의 방법도 있다.

신문이나 방송 등 기존 매체의 이벤트와 더불어 인터넷 언론매체나 포털 등의 행사도 지원할 필요가 있다. 온라인 이벤트는 오프 라인 이벤트와 다른 성격을 갖는 경우가 많은데 이에 적합한 지원 체제도 갖출 필요가 있다.

(5) 외국 매스미디어에 대한 정책 수립

다른 분야도 그러하지만 북한 관련 보도의 경우 외국 언론의 보도를 절대시하면서 이를 재인용하여 기사를 작성하는 경우가 많다. 따라서 국내 언론과는 별도로 외국 언론이나 미디어에 대한 정책을 수립할 필요가 있다. 외국의 경우에도 기존 방송사나 신문사 못지않게 블로그나 포털과 같은 New Media의 영향력이 증대되고 있다는 점을 고려하여 이들을 대상으로 한 별도의 대책을 강구해야 한다.

정책홍보 자료의 영문화는 물론이고 관련 자료(영상과 사진을 포함하여)를 적극적으로 push service하는 수단을 강구할 필요가 있다. 또한 외국 언론인이나 중요한 매스미디어 관계자들을 위한 연수 프로그램 등도 고려해야 한다.

(6) 기타 고려사항

정부 정책의 적극적인 홍보는 필요한 일이지만, 이 과정에서 여론형성에 국가가 개입한다는 논란이 초래될 수 있다. 따라서 매스미디어에 대한 협력을 강화하더라도 일방적인 홍보가 아니라는 점을 명확하게 할 필요가 있다. 따라서 정책을 추진하는 과정에서 협조를 구한다는 자세를 보이는 것이 바람직하다. 다음으로는 매스미디어의 신뢰를 얻는 것이 중요하다. 언론과의 동반자라는 이미지를 구축하고, 공개적인 접근이 필요하다. 특정 언론과의 유착이라는 오해를 피하기 위하여 정치적 입장과 상관없이 불편부당하게 언론에게 정보를 제공하고 접촉의 기회를 주어야 한다. 국가개입 문제를 피하고 신뢰도를 구축하는 방안으로 공개적인 홍보정책이나 지원을 추진하는 것이 중요하다. 또한 언론사뿐만 아니라 언론 관련 단체나 개인 블로그들에

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

제도 행사나 자료 제공 그리고 홍보 브리핑에 참여하도록 하여 신뢰도를 제고하는 것을 고려해야 한다.

매스미디어를 대북정책에 활용하기 위해서는 일정한 수준의 물적 토대가 필요하다. 투명성이 전제되어야 하겠지만, 정책 수립 못지않게 홍보, 매스미디어, 관련 단체 그리고 유관업무 종사자들을 지원하는 부분에 예산을 일정 수순 확보할 필요가 있다.

오보된 언론의 기사나 정보에 대해서는 적극적인 대처가 필요하다. 단순히 부인하거나 비판하는 것이 아니라 충분한 근거를 마련하여 실증적이고 논리적으로 반박하는 방안을 모색하여야 한다.

정책 홍보의 효과를 높이고 신뢰도를 제고하기 위해서는 정부가 직접적으로 나서야 할 부분과 간접적으로 참여할 부분을 구별할 필요가 있다. 예를 들어 정책 브리핑과 같은 것은 정부가 직접 수행하는 것이 바람직하지만, 관련 워크숍의 개최라든지 관련 종사자 지원 등의 사업은 산하 연구단체나 공익적인 기관을 활용하는 것이 바람직하다.

정부의 정책 확산을 위해서는 거시적인 차원의 사회 체제 변화도 고려할 필요가 있다. 대표적인 것이 세대와 같은 인구학적 문제이다. 젊은 세대의 경우 기존 세대와는 여러 가지 차원에서 다르다고 할 수 있다. 당연히 매스미디어의 매체별로 부합하는 세대가 다를 수 있다. 따라서 세대에 적합한 매체에 적절한 홍보 정책을 추진하는 것이 중요하다.

5. 맺는 말

현대 사회에서 매스미디어의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 그리고 사회의 다른 분야와 마찬가지로 통일문제에서도 매스미디어는 커다란 영향력을 갖고 있다. 매스미디어는 직간접적으로 일반 국민들의 북한에 대한 인식과 통일문제 인식을 방향 지우고 있으며, 정부의 통일정책은 매스미디어를 통하여 국민들에게 전달되고 있다. 이와 같은 중요성을 매스미디어 스스로가 인식하고 있음은 현재 남한의 언론사들이 북한 및 통일문제에 대해 많은 관심을 보이고 있는 데서도 알 수 있다.

분단 이후 현재까지 남한의 매스미디어는 남북한 대치 상황에서 반공주의를 바탕으로 남북한 체제 경쟁에서 남한 체제의 우수성을 과시하고 국민들의 안보의식을 고취하는 과정에 커다란 역할을 하였다. 그러나 남북한의 특수한 상황을 고려한다고 하더라도 변화하는 국내외적 통일 환경을 적절히 수용하고, 분단을 극복하고 통일을 지향하는 태도를 보였는가에 대해서는 의문의 여지가 있다.

매스미디어가 통일 과정과 관련된 문제는 상업주의와 이념적 편협성이라는 매스미디어 자체의 문제와 관련되어 있다. 그러나 이에 못지않게 매스미디어를 통제하고 일방적으로 활용하는 데만 관심을 기울인 정부 차원의 문제도 생각하여야 한다. 독일 통일에서 매스미디어가 중요한 역할을 할 수 있었던 것은 독일 매스미디어가 투철한 역사 의식과 사회 의식을 갖고 있었기 때문이기도 하지만, 서독 정부가 권력과 자본으로부터 자유로울 수 있는 매스미디어 환경 여건을 마련하는데 앞장을 섰기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 매스미디어는 통일을 대비하는 자세를 정립하여야 할 것이며 정부는 통일 지향

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

적인 매스미디어가 될 수 있도록 각종 법규를 정비하는 등 여건 조성
에 힘을 써야 한다.

독일 통일과 냉전 체제의 종식으로 정부와 시민사회가 통일문제에
보다 많은 관심을 갖게 됨에 따라 매스미디어도 통일에 대한 관심을
점차 확대하고 있으며, 그만큼 영향력도 증대하고 있다. 그리고 남북
관계가 진전되거나 급변사태가 발생하여 급격하게 통일이 이루어지
는 단계에 돌입하게 되면 매스미디어의 중요성은 더욱 커질 것이다.
이러한 맥락에서 통일 과정에서 뿐만 아니라 통일 이후에도 매스미디
어는 핵심적인 역할을 수행하여야 한다.

통일 과정에서 매스미디어가 중요한 역할을 수행하기 위해서도 그
렇지만 정부가 대북정책을 올바르게 입안하고 정책 수행 추동력을
확보하기 위해서는 언론의 역할 확대가 중요하다. 이를 위해서 정부
는 민주적 원칙을 유지하면서 언론이 순기능적인 역할을 할 수 있도
록 다양한 노력을 할 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 김정기 외. 『전후 분단국가의 언론정책: 독일의 동방정책과 한국의 북방정책 비교 연구』. 서울: 한국언론연구원, 1995.
- 민족통일연구원. 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- _____. 『남북한 국력추세 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 박기순·전리령. 『한국신문에 반영된 북한 ‘이미지’』. 서울: 소화, 1995.
- 이금순 외. 『남북한 사회문화교류와 방송』. 서울: 한국방송공사, 2006.
- 이기현 외. 『남북한 방송문화교류의 현황과 과제』. 서울: 한국방송영상산업진흥원: 커뮤니케이션북스, 2000.
- 이우승. 『통일방송론』. 파주: 한울, 2005.
- 이정춘·전석호. 『분단국의 통일과 방송정책』. 서울: 청림출판, 1991.
- 이효성. 『정치언론』. 서울: 이론과 실천, 1989.
- 주창윤·유선영. 『통일관련 프로그램의 분석과 개선방향』. 서울: 한국방송공사, 2004.
- 최장집. 『한국민주주의의 이론』. 서울: 한길사, 1993.
- 최창섭. 『교양 언론학 강좌』. 서울: 범우사, 1998.
- 하버마스. 한승완 역. 『공론장의 구조변동』. 서울: 나남출판사, 2007.
- 한나 아렌트. 이진우 옮김. 『인간의 조건』. 서울: 한길사, 1996.
- J. Herbert Altschull. 강상현·윤영철 공역. 『지배권력과 제도언론』. 서울: 나남출판사, 1991.
- KBS 남북협력단 편. 『(KBS) 북한스페셜: 2003~2008』. 서울: KBS 남북협력단, 2009.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

2. 논문

- 강태완. “동서독 신문의 구조, 통일정책 및 보도 태도에 관한 연구.”
김정기 외. 『전후 분단국가의 언론정책: 독일의 동방정책과
한국의 북방정책 비교 연구』. 서울: 한국언론연구원, 1995.
- 권혁남. “TV 방송의 사회갈등 조정역할에 관한 연구.” 『한국방송학
보』. 제15권 1호, 2001년.
- 김갑식. “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성.” 『한국과
국제정치』. 제23권 2호, 2007.
- 김광호. “통일전 동서독의 방송정책 및 보도.” 김정기 외. 『전후 분단
국가의 언론정책: 독일의 동방정책과 한국의 북방정책 비교
연구』. 서울: 한국언론연구원, 1995.
- 김근식. “남남갈등을 넘어: 진단과 해법.” 경남대 극동문제연구소 편.
『남남갈등 진단 및 해소방안』. 서울: 경남대학교 극동문제연
구소, 2004.
- 김원용. “텔레비전 시청과 공산권 국가 인식 및 태도에 관한 연구.”
『신문학보』. 제24호, 1989.
- 김정탁. “북한부 취재보도의 문제점.” 김정탁 외. 『남북한 통일과 언
론』. 서울: 한국언론연구원, 1991.
- _____. “언론인의 북한관 및 통일관.” 김정탁 외. 『남북한 통일과
언론』. 서울: 한국언론연구원, 1991.
- 남궁영. “대북정책의 국내정치적 갈등: 쟁점과 과제.” 『국가전략』.
제7권 4호, 2001.
- 박재규. “남남갈등을 넘어 한반도의 평화와 통일을 위해.” 경남대 극
동문제연구소 편. 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 서울: 경남

- 대학교 극동문제연구소, 2004.
- 박종수. “남북한 평화통일을 위한 방송의 역할.” 문화방송창사 30주년 기념 방송연구논총 『방송과 문화』. 서울: MBC, 1991.
- _____. “동서독 언론교류 사례.” 원우현 외. 『남북한 언론교류』. 서울: 한국언론연구원, 1992.
- 박춘서. “부르주아 공공영역의 몰락과 그 대안으로서의 프롤레타리아 공공영역의 제시.” 『언론과 사회』 제22권, 1999.
- 방정배. “동서독 국가의 정책변화와 언론.” 김정기 외. 『전후 분단국가의 언론정책: 독일의 동방정책과 한국의 북방정책 비교 연구』. 서울: 한국언론연구원, 1995.
- 백장현. “통일·북한 관련 전문채널 설립 및 운용에 관한 연구.” 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2007.
- 안춘옥. “남북한 언론보도의 제문제.” 김정탁 외. 『남북한 통일과 언론』. 서울: 한국언론연구원, 1991.
- 윤영철. “남북정상회담이후 신문의 남북한 보도와 쟁점.” KBS, 한국방송학회, 경남대학교 극동문제연구소 공편. 『6.15 공동선언 이후 한국 사회와 언론의 새로운 패러다임 모색』. 서울: KBS, 2001.
- 이우승. “북한 관련 방송프로그램 현황과 개선방안 연구.” 『방송연구』. 2001년 가을.
- 이우영. “남남갈등과 사회통합.” 이우영 외. 『화해·협력과 평화변영. 그리고 통일』. 서울: 한울, 2005.
- 이재경. “한국의 저널리즘과 사회갈등: 갈등유발형 저널리즘을 극복하려면.” 『커뮤니케이션 이론』. 제4권 2호, 2008.
- 이정춘. “사회갈등과 방송의 사회적 기능.” 한국언론학회 세미나 발표

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

논문, 2000.

이종수·윤석년. “통일에 관한 보도 경향.” 『신문연구』. 여름호, 1990.

이진로. “북한 관련 언론기사에 관한 정치경제학적 연구: 조선일보와 한겨레신문의 북한 핵 문제(1993~2003년) 사실 분석.” 『한국 언론정보학회 정기학술대회』. 서울: 한국언론정보학회, 2003.

조맹기. “하버마스의 공론장 형성과 그 변동.” 『스피치와 커뮤니케이션』. 제8호, 2007.

주봉호. “한국사회의 남남갈등: 현황과 과제.” 동북아시아문화학회 국제학술대회 자료집, 2007.

최상식. “통일(분단) 소재 드라마의 평가와 전망.” 『통일과 방송』. 한국방송프로듀서연합회 창립 9주년 기념 심포지엄 발표논문, 1996.

3. 기타자료

통일부 통일교육원 편. 『통일교육지침서』. 서울: 통일부 통일교육원, 2002.

_____. 『통일교육지침서』. 서울: 통일부 통일교육원, 2003.

_____. 『통일교육지침서』. 서울: 통일부 통일교육원, 2004.

_____. 『통일교육지침서』. 서울: 통일부 통일교육원, 2005.

_____. 『통일교육지침서』. 서울: 통일부 통일교육원, 2006.

_____. 『통일교육지침서』. 서울: 통일부 통일교육원,
2007.

_____. 『통일교육지침서』. 서울: 통일부 통일교육원,
2008.

_____. 『통일교육지침서』. 서울: 통일부 통일교육원,
2009.

Spiegel. No. 45, 1985.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

X. 대북정책 확산의 국제협력방안

김영호(성신여자대학교)



1. 서론

대북정책은 대내적으로 국민적 공감대를 형성하는 것이 우선적으로 매우 중요하다. 지난 10년 동안 우리 사회는 대북정책을 둘러싸고 소모적 논쟁을 벌였다. 흔히 ‘남남갈등’으로 불리는 이러한 논쟁은 일종의 적진 분열 양상을 띠었다. 지난 10년간 추진된 햇볕정책은 ‘무조건 포용정책’이었다. 북한의 핵 개발과 그에 따른 안보 위협에 대한 우려를 해소할 수 있는 대비책 마련 없이 수억 달러 현찰을 포함한 대북지원을 함으로써 심각한 ‘남남갈등’을 유발했다. 대북정책과 관련하여 우리 내부의 국민적 공감대 형성 없이 국제사회에 대해 그 지지를 요구한다는 것은 설득력이 없다고 봐야 한다.

냉전 시기 미국은 대소련 봉쇄정책을 추진하면서 국민적 공감대 형성을 위해 많은 노력을 기울였다. 봉쇄정책과 같은 방어적 전략은 일관성 있게 장기간 지속적으로 추진되지 않으면 안됐다. 트루먼 행정부에 의해 입안된 봉쇄전략은 베를린 장벽의 붕괴와 함께 냉전이 끝나는 부시 행정부 시기까지 모두 아홉 개 행정부에 걸쳐 일관되게 추진되었다. 대중국 외교관계 개선을 통해 삼각 외교를 추진한 키신저(Henry Kissinger)조차도 자신의 전략은 기존 봉쇄전략의 연장선상에 있다고 분명히 밝히고 있다.¹ 이처럼 미국은 국내적 합의에 바탕을 둔 대소련 봉쇄정책을 일관성 있게 추구하여 동맹국가들의 지원하에 냉전을 평화적으로 종식시킬 수 있었다. 우리의 대북정책도 국내적 합의가 전제되어야만 다른 국가들의 지지와 협력을 얻어 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

¹ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pp. 455~456.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

대북정책과 통일정책은 북한이 주장하는 ‘민족공조’를 통해서도 소기의 성과를 기대할 수 없다. 한반도 문제는 그 발생부터 국제문제였다. 그렇기 때문에 ‘민족공조’가 아니라 ‘국제공조’를 통해서 대북정책을 추진하고 통일을 모색하는 것이 매우 중요하다. 독일 통일 과정은 서독의 동방정책에 대한 국제사회의 공감대 형성이 얼마나 중요한지를 단적으로 보여주고 있다. 독일문제가 단순히 독일민족의 문제가 아니라 국제문제라는 사실을 인정한 바탕 위에서 주변 국가들의 공감대를 장기간에 걸쳐 형성해 나간 독일의 동방정책은 한국이 앞으로 중요한 교훈으로 삼아야 할 것이다.

대북정책의 가장 중요한 현안의 하나인 북핵문제는 남북 간 문제일 뿐만 아니라 국제문제화되어 있다. 북한은 1991년 『한반도비핵화선언』을 어기고 2차에 걸친 핵 실험을 통해서 핵 보유를 기정사실화하려고 시도하고 있다. 북한의 핵 보유는 한국에 대한 직접적 안보 위협이 될 뿐만 아니라 핵 비확산이라는 국제적 규범을 심각하게 훼손시키는 결과를 가져올 것이다. 따라서 한반도 비핵화를 대북정책의 목표로 내세우고 있는 한국은 국제사회와 긴밀하게 협조해 나가야 한다. 우리의 대북정책에 대한 국제사회의 폭넓은 공감대의 형성 없이 북핵문제를 해결하려는 것은 매우 어려운 일이다.

대북정책 확산을 위한 국제협력 방안의 모색은 북핵문제 해결뿐만 아니라 한국 주도의 통일을 달성하기 위해서도 매우 중요하다. 그렇지만 그동안 이러한 노력을 등한시 해온 것이 우리의 현실이다. 마치 대북정책은 북한만을 상대하기만 하면 되는 듯한 외눈박이식의 정책을 추진해온 것도 사실이다. 또한 우리의 대북정책을 일방적으로 선언하기만 했을 뿐 국제사회가 납득할 수 있는 역사적, 이론적 근거를 충분히 제시하지 못한 면도 있었다. 이명박 정부가 대북정책을 대외

적으로 홍보하고 국제적 협력을 이끌어내기 위해서는 더욱 체계적인 접근이 필요하다. 이 문제는 이명박 정부에 국한되는 것이 아니라 통일이 실현될 때까지 모든 정부에 의해서 일관성 있게 추진되어야 할 매우 중요한 과제이다. 통일 과정과 북한 재건 과정에서 국제사회의 정치적, 경제적 지원을 확보하기 위해서라도 대북정책과 관련하여 국제사회의 공감대를 형성하려는 노력은 매우 중요하다.

역대 한국 정부들의 대북정책 확산을 위한 국제협력은 대북정책의 내용, 국제정치적 여건, 남북관계의 상황, 당면한 현안 등에 의해 영향을 받았다. 또한 국제협력의 대상도 상황의 변화에 따라서 동맹국가, 비동맹국가, 다자기구, 국제기구 등을 통하여 다양한 방식으로 이루어졌다. 특히 이러한 요인들 중 국제협력에 지대한 영향을 미친 구조적 요인으로는 냉전, 데탕트, 탈냉전과 같은 국제정치 질서의 변화를 들 수 있다.² 한국 정부는 이런 상황 변화에 능동적으로 대처하면서 나름대로 대북정책을 입안하고 국제적 지지를 확보하기 위해 노력해야만 했다.

구조적 요인과 함께 한국 국내정치적 변화도 대북정책 형성과 대외 홍보에 지대한 영향을 미쳤다. 지난 10년간은 대북정책과 관련하여 매우 진보적 입장을 가진 정권들이 등장하여 대북한 포용정책을 적극적으로 전개했다. 정권 교체는 과거 대북정책의 변화에 대한 국민 여론을 반영한 것이기 때문에 새로운 정권은 ‘새 술은 새 부대에 담아야 한다.’는 생각 하에 대북정책을 대폭 손질했다. 진보 정권 10년 이후 등장한 이명박 정부의 경우도 국내정치적 요인이 대북정책 형성과 국제협력에 영향으로부터 자유로울 수 없었다. 지난 10년간 추진된

² 이 점에 관해서는 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Relations* (New York: McGraw-Hill, 1979)을 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

햇볕정책식의 ‘무조건 포용정책’에 대한 국민적 비판이 5백만 표가 넘는 표 차이로 나타났다. 그 결과 이명박 정부는 『비핵·개방·3000』 구상과 ‘상생과 공영의 대북정책’을 내놓게 된다.³

남북관계의 상황과 당면 현안들에 따라서 역대 정부의 대북정책 확산을 위한 국제협력은 또한 커다란 영향을 받았다. 북한의 도발에 의해 6.25 전쟁이 발발했을 때 이승만 정부는 북한의 남침을 저지하기 위해 국제사회의 협력과 지지를 확보하는 데 모든 외교적 노력을 기울였다. 데탕트 시기 중국의 유엔 가입과 함께 유엔 안보리 이사회의 구조가 변화했을 때 박정희 정부는 우리에게 불리한 방향으로 유엔 결의안이 통과되거나 유엔군 사령부가 해체되어 대북 억지력이 훼손되지 않도록 우리의 대북정책을 설명하고 국제적 지지를 확보하기 위해 노력했다. 과거 노태우 정부는 북핵문제라는 현안이 떠올랐을 때 북한과 『한반도비핵화선언』에 합의했다. 나아가 북한이 핵 실험을 감행하여 한반도 안보, 동북아 지역 질서, 세계적 핵 비확산 레짐 등에 부정적 영향을 미치게 되었을 때, 역대 한국 정부들은 미국을 비롯한 동맹국들, 유엔을 포함한 국제사회 등과 공조하여 이 문제를 해결하려고 노력해 왔다. 이 과정에서 한국 정부가 북핵문제 해결을 위해 대북정책에 대한 국제적 지지와 협력을 얻었던 것은 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 그만큼 향후 북한 급변사태와 같은 또 다른 현안이 발생할 경우 북한의 위기 상황 관리와 평화적 통일을 위해 한국 정부가 분명한 대북정책을 제시하고 국제협력을 추진하는 것은 매우 중요하다. 이처럼 대북정책 확산을 위한 국제협력 방안은 구체적인 사안에 따라서 다양하게 전개되어 왔고 앞으로도 그럴 것이다.

³ 그 내용은 통일부 통일교육원, 『통일문제의 이해』 (서울: 통일교육원, 2009), pp. 64~71 참조.

이 글은 이명박 정부의 대북정책 확산을 위한 국제협력 방안을 모색하기 위해 냉전 시기 한국 정부들의 그러한 노력을 개괄적으로 살펴본다. 그 다음 이명박 정부의 『상생과 공영의 대북정책』이 과거 김대중·노무현 정부의 햇볕정책식의 무조건 포용정책을 극복하기 위한 방안으로 제시되었다는 점을 지적할 것이다. 이명박 정부는 과거 정부와 달리 북핵문제 해결을 강조함과 동시에 남북경제협력을 통한 남북공영의 방안을 제시하고 있다. 나아가 이명박 정부는 남북정상회담이 이루어질 경우 과거 정부와 달리 반드시 북핵문제를 의제로 삼는 것이 국제협력에 도움이 될 것이라는 점을 강조할 것이다. 다음으로 이명박 정부의 대북정책에 대한 주변 국가들의 지지를 확보하기 위해서는 한반도 평화가 6.25 전쟁 이후 동북아 지역에서 60년 넘게 지속되고 있는 ‘장기간 평화’를 위해 긴요하다는 점을 강조할 필요가 있다. 나아가 ‘상생과 공영의 대북정책’이 6자회담 틀과 내용에도 조응한다는 점을 지적하고 북한의 인권 문제 해결을 위한 국제공조체제의 구축이 필요하다는 점을 강조할 것이다. 또한 북한 급변사태에 대한 대비책이 한국 주도의 통일을 이룩하기 위해 주변 국가들과의 협조 하에 마련되어야 한다는 점을 지적할 것이다. 마지막으로 이명박 정부의 대북정책 확산을 위한 국제협력의 요체는 공고한 한미동맹이라는 점을 강조할 것이다.

2. 과거 정부의 대북정책 확산을 위한 노력

이명박 정부의 대북정책 확산을 위한 국제협력 방안을 모색하기 위해서는 과거 정부들의 노력을 간단하게 살펴볼 필요가 있다. 냉전

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

시기 양극적 구조 하에서 과거의 한국 정부들은 미국 중심의 서방 세계를 중심으로 대북정책에 대한 지지를 확보하기 위해 노력했다. 또한 탈냉전 이전에는 북한에 대해서 포용정책을 추진하지 않았기 때문에 국제협력 사안들도 다양하지 못했다. 대한민국의 건국은 세계적 차원에서 전개된 미국과 소련 사이의 냉전 대결에 의해 직접적 영향을 받았다. 건국과 함께 민족이 양분되었고 대한민국의 이념과 체제를 달리하는 적대 세력이 북한에 생겨났다. 그 결과 한국의 대북정책은 북한의 전쟁 도발을 막고 신생 공화국을 지키는 데 집중되었다. 이러한 대북정책 노선에 따라서 우리의 대북정책에 대해 서방 진영의 지지를 확보하는 것이 이승만 정부의 최대 외교적 과제였다. 국제협력의 대상 국가는 서방 진영을 대표한 미국이었다.

건국 초기 미국과 이승만 정부 사이에는 대북정책을 둘러싼 의견대립이 존재했다. 이승만이 ‘북진통일론’을 내세우면서 미국의 반대에 부딪혔다. ‘북진통일론’은 일종의 공갈정책에 불과했다. 미국은 무력에 의한 한국의 북진통일에 반대했고 지원할 의사도 갖고 있지 않았다. 미국의 지원 없이는 이승만 정부의 대북정책이 실행에 옮겨질 수 없다는 것을 미국은 잘 알고 있었다. 따라서 이승만의 ‘북진통일론’은 일종의 정치적 수사에 불과했다.

사실 이승만이 미국으로부터 실질적으로 얻고자 했던 것은 한미 군사동맹조약이었다. 한국은 북한의 남침을 억지하기 위해 미국에게 군사동맹조약을 체결해 줄 것을 거듭 요청했다. 그렇지만 미소 냉전 대결에서 한국의 군사전략적 가치를 낮게 평가한 미국은 이승만 정부의 요청을 들어주지 않았다. 냉전 구조 하에서 한국의 생존을 지키기 위해서는 대미일변도 노선을 채택하지 않을 수 없었다. 한국은 미국의 지원 하에 대북정책 실현을 위한 국제협력에 적극적으로 나섰고

그 장은 주로 유엔이라는 국제기구를 통해서 이루어졌다. 유엔은 남북한이 각각의 정책을 국제적으로 승인받고 회원국들의 지지를 이끌어내기 위한 치열한 외교적 대결의 장이었다. 60년이 지난 이 시점에도 여전히 유엔은 이명박 정부의 대북정책 실현과 국제적 지지를 확보하기 위한 국제협력의 장으로서 커다란 역할을 하고 있다.

한국은 유엔감시 하에 자유선거를 실시하여 탄생한 국가로서 유엔과 밀접한 관련을 맺어왔다. 건국 초기 이승만 정부의 대북정책은 북한의 남침을 저지하기 위한 억지력을 확보하고 이를 위해 국제사회의 지지를 확보하는데 초점이 맞춰져 있었다. 또한 당시 이승만 정부의 통일정책은 ‘유엔감시 하의 남북 자유총선거’였다. 이를 목적으로 이승만 정부는 유엔 결의안 도출을 위해 노력했지만 냉전적 양극질서라는 국제정치 구조의 한계를 극복하지 못했다. 소련을 중심으로 한 공산권 세력은 한국의 대북정책에 대해서 적대적 태도를 취했을 뿐만 아니라 북한의 주장에 동조하고 나섰다. 유엔 자체의 논의 구조도 미국과 소련 중심의 양대 세력 간 상호 방해와 거부권 행사에 의해서 중요한 사안들은 거의 논의조차 되지 못했다. 이러한 상황에서 유엔을 통한 한국의 대북정책 확산을 위한 국제협력은 한계에 부딪힐 수밖에 없었다.

북한의 도발에 의해 한국전쟁이 발발하자 한국의 대북정책은 북한의 남침을 저지하는 데 집중되었다. 이승만 정부는 유엔의 한국전쟁 참전과 지원을 얻기 위해 미국과 협조하여 유엔 외교를 전개했다. 유엔 감시 하에 자유선거를 실시하여 탄생한 대한민국의 적화는 유엔의 위신에 심각한 타격을 가할 것이었다. 한국전쟁 발발 당시 소련은 대만을 대신하여 중국이 안보리 상임이사국이 되지 못한 것에 항의하여 안보리 회의에 불참하고 있었다. 만약 소련이 거부권을 행사

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

했다면 한국을 지원하기 위한 유엔참전결의안은 통과되지 못했을 것이다. 그러나 다행스럽게도 소련이 거부권을 행사하지 않았으므로 미국을 포함한 유엔 회원 16개국도 북한의 남침을 저지하기 위해 유엔사령부의 깃발 하에 참전하게 되었다.⁴ 그 결과는 주지하다시피 38선 근처인 휴전선에서 휴전이 이루어지게 되었다. 그 이후 남북한 사이의 적대적 관계는 계속되었고, 남북한은 각자의 정책이 갖고 있는 정책의 타당성을 국제사회에 널리 알리기 위해 소모적 외교전을 지속했다.

4·19 혁명 이후 들어선 장면 정부는 이승만 정부의 ‘유엔감시 하의 남북 자유총선거’안을 그대로 유지했다. 자유당 정부가 무너진 후 혁신계와 학생들로부터 급격한 대북 접촉 요구가 제기되었다. 이런 급진적 대북정책은 ‘5·16 군사 쿠데타’ 세력에게 군사정변의 빌미를 제공하고 말았다. 반공을 국시로 내세운 5·16 세력은 반공체제의 정비와 국토통일을 위한 실력 배양을 대북정책의 기본 방향으로 제시했다. 이런 기조 하에서 군사 정부의 대북정책에 대한 국제협력을 얻기 위한 노력이 진행되었다. 특히 박정희 대통령은 1966년 1월 18일 국회에 보낸 연두교서에서 우리의 지상명제인 조국통일을 달성하기 위한 전제 조건으로써 조국 근대화를 강조하고 ‘선건설 후통일’이라는 대북 및 통일정책 기조를 분명히 했다. 북한과의 선부른 대화와 접촉을 시도하기보다는 경제력 측면에서 열세에 있던 한국의 국력을 향상시켜 우리 주도의 통일 기반을 조성한 후 남북대화에 나서겠다는 것이 박정희 정부의 정책 기조였다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 대북정책을 위한 국제협력은 한국 정부의 대북정책 내용과 국제정치

⁴-Iurii Dubinin, “Stalin Never Turned up for Contact,” *International Affairs*, Vol. 49, No. 4 (2003), pp. 209~210.

적 여건 변화에 의해서 커다란 영향을 받았다. ‘선건설 후통일’ 노선을 내세운 박정희 정부의 대북정책도 1970년대 초반 냉전 질서구태탕트에 의해 해빙기를 맞이하면서 변화하기 시작했다. 이러한 국제정치의 구조적 전환은 정부의 대북정책 확산을 위한 국제협력 방향에 영향을 주었고 대북정책 내용 자체에도 변화를 가져오게 만들었다.

3. 무조건 포용정책의 대안으로써

「상생과 공영의 대북정책」

과거 정부들과 달리 지난 10년간은 탈냉전이라는 완전히 새로운 구조적 조건 하에서 대북정책 확산을 위한 국제적 노력이 진행되었다. 그렇지만 지난 10년간 국민의 정부와 참여정부는 북한이 주장하는 ‘우리 민족끼리’라는 ‘민족공조론’에 동조하여 국제사회가 요구한 북핵문제 해결을 등한시함으로써 대북정책 확산을 위한 국제협력에 뚜렷한 한계를 보였다. 한편, 지난 10년간의 남북관계에는 두 번에 걸친 정상회담과 남북교류협력의 확대에 의해 일정한 진전이 있었다. 예를 들어 개성공단의 경우 한국의 자본과 북한의 저렴한 노동력이 결합하여 ‘고용 창출을 통한 통일’의 가능성을 보여준 중요한 경제협력의 사례로 봐야 한다. 이와 달리 금강산 관광의 경우는 북한의 상응하는 변화 없이 북한에게 현찰을 제공했다는 점에서 많은 문제점을 안고 있었다. 특히 남북정상회담의 대가로 수억 달러를 북한에게 준 것도 문제였다.

과거 정부의 대북정책이 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 안고

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

있는 것은 사실이다. 그렇지만 지난 정권 하에서 이루어진 남북 교류와 협력의 양적 팽창에도 북한의 핵 문제가 해결되지 못했다는 점은 가장 중요한 문제점으로 지적되고 있다. 북한이 2006년과 2009년 두 번에 걸쳐 핵 실험을 단행함으로써 햇볕정책식의 무조건 포용정책은 국내에서 뿐만 아니라 국제사회에서도 더 이상 지지를 받지 못하게 되었다. 2001년 부시-김대중 정상회담은 한미 양국 대통령의 대북정책에 대한 입장의 차이로 인하여 완전히 실패한 회담이 되고 말았다. 부시대통령은 김대중 대통령의 대북한 유화정책을 지지하지 않았다. 노무현 정부의 자주 노선과 ‘동북아 균형자론’을 둘러싸고 한미공조 체제에는 균열이 생겨났다. 특히 2006년 10월 북한이 핵 실험을 감행했음에도 2007년 열린 남북정상회담에서 북핵문제 해결 방안이 전혀 도출되지 못함으로써 미국은 노무현 정부의 대북정책에 대해서 회의적인 시선을 보내게 되었다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 이명박 정부는 ‘상생과 공영의 대북정책’을 제시했다. 새로운 정책의 핵심적 내용은 북핵문제의 해결과 함께 동시 병행적으로 남북관계를 발전시켜 나가겠다는 것이다.

새로운 대북정책을 국제사회에 널리 알리고 지지를 확보하기 위해서는 무엇보다도 북핵문제 해결을 위한 이명박 정부의 분명한 의지와 구체적인 방안이 제시되어야 한다. 미국과 유엔을 비롯한 국제사회가 한국의 대북정책에 가장 관심을 갖는 부분은 북핵문제의 평화적 해결 방안이다. 국제정치의 속성상 국가들은 자신들의 국익을 추구할 수밖에 없다. 공통의 국익이 존재할 때 국가들 사이의 공조와 협력은 비로소 가능하게 되는 것이다. 이명박 정부의 ‘상생과 공영의 대북정책’은 북핵문제 해결을 남북관계 개선을 위한 최우선 과제로 삼고 있다. 이 점에서 이명박 정부의 대북정책은 국제사회의 공감대를 확보하고 지

지를 얻을 수 있을 것으로 보인다.

핵문제 해결을 중시하는 이명박 정부의 「상생과 공영의 대북정책」은 과거 정부의 햇볕정책식 무조건 포용정책과는 명백하게 구분된다. 지난 10년간 햇볕정책이 추진되었지만 한반도 안보 상황은 더욱 악화되고 있다. 북한은 ‘김대중의 햇볕’을 역이용하여 핵무기를 만드는데 성공함으로써 햇볕정책은 소기의 목적을 달성하지 못하고 말았다. 북한은 2006년과 2009년 2차에 걸친 핵 실험을 거쳐 핵보유국의 길로 나아가고 있다. 북핵 개발의 ‘도우미’ 역할을 하고 만 햇볕정책은 그 자체 내에 이미 실패의 씨앗을 잉태하고 있었던 것이다.

햇볕정책은 ‘북풍과 태양’이라는 유명한 이솝 우화에서 빌려온 용어이다. 이 우화에 따르면 북풍과 태양이 길을 가는 나그네의 외투 벗기기 시합을 했다. 외투를 벗기는데 성공한 것은 매섭고 찬 북풍이 아니라 따뜻한 햇볕이었다. 이 비유에 따라 햇볕정책은 북한에게도 냉전과 봉쇄의 찬바람을 쏘이는 것이 아니라 화해와 협력의 따뜻한 햇볕을 비추면 북한은 핵을 포기하고 개혁과 개방정책을 채택하여 점진적으로 변화할 것이라고 보았다. 그러나 실패한 햇볕정책으로 인하여 한국이 오히려 옷을 벌거벗고 북한의 핵 위협 앞에 속수무책으로 서 있는 꼴이 되고 말았다.

햇볕정책의 문제점은 비유의 소재를 역사적 경험이 아니라 우화에서 찾고 있다는 데서 비롯된다. 북한은 과거 남침 전쟁을 일으켰을 뿐만 아니라 수없이 많은 대남 적대행위를 해왔다. 그럼에도 햇볕정책은 변화의 대상으로 설정된 북한을 나그네에 비유함으로써 목가적(牧歌的)으로 묘사하고 있다. 태양과 나그네의 관계는 대결 관계가 아니지만 남북관계는 엄연히 서로 전쟁을 경험한 체제 경쟁적 관계이다. 이처럼 햇볕정책은 북한이 우화 속의 나그네와 질적으로 완전히

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

다르다는 점을 간과하고 있다.

우화 속의 나그네는 햇볕에 대해서 지극히 제한된 방어 수단을 갖고 있을 뿐이다. 이와 달리 북한은 나름대로 상당한 자기방어능력 뿐만 아니라 공격 수단도 갖고 있다. 따라서 햇볕정책의 의도대로 북한을 햇볕에 지속적으로 노출시켜 변화를 유도하기 위해서는 이런 수단들을 무력화시키지 않으면 안된다. 만약 북한이 햇볕을 피해 나무 그늘 밑이나 동굴 속에 숨으려고 한다면 길가의 나무를 모두 자르고 동굴을 차단시키는 조치들을 취해야 한다. 이처럼 북한의 선택폭을 제한시킬 수 있는 조치들을 취하지 않을 경우 햇볕정책은 소기의 목적을 달성할 수 없다. 김대중 정부는 햇볕정책 실현을 위한 구체적 전략적 조건들을 제시하지 못했고 일방적인 대북한 지원으로 일관했다. 햇볕정책은 다 죽어가던 북한체제를 회생시키고 북핵 개발의 도우미 역할을 하고 말았다.

정치 행위는 의도가 아니라 결과에 의해 평가받아야 한다고 마키아벨리는 『군주론』에서 지적한 바 있다. 아무리 선의를 갖고 정책을 추진했다고 하더라도 의도와 상반된 결과가 나온다면 정치인은 그 책임을 면할 수 없다. 햇볕정책도 북한에 대해 현찰을 포함하여 대규모 지원을 했지만 북핵 프로그램을 포기시키거나 북한을 개혁과 개방으로 유도하는 데 실패하고 말았다. 북한으로서는 정상회담 대가와 금강산 관광 수익으로 수익 달리가 한국으로부터 저절로 굴러들어오는데 개혁과 개방을 할 필요가 없었던 것이다. 결국 햇볕정책은 김대중 정부의 대북정책을 정당화시키기 위한 화려한 슬로건에 불과했고 대북정책을 둘러싸고 국내에서 ‘남남갈등’을 심화시키는 결과를 낳고 말았다.

김대중 대통령이 포용정책보다 햇볕정책이라는 용어를 즐겨 사

용함으로써 햇볕정책이 일반에게 널리 알려지게 되었지만, 사실 햇볕정책과 포용정책은 동일한 대북정책의 다른 표현에 불과하다. 앞서 지적한 것처럼 포용정책이라는 용어는 무조건적 대북지원의 상징이 되어버린 햇볕정책과 동일시됨으로써 북한에 대한 일방적 지원과 양보를 뜻하는 부정적 뉘앙스를 갖는 전략 개념으로 변질되고 말았다.

포용정책은 이명박 정부를 포함하여 통일이 될 때까지 한국 정부들이 앞으로 계속 채택해야 할 중요한 대북전략의 하나이다. ‘상생과 공영의 대북정책’도 포용정책의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 김대중 정부 하에서 이 개념을 둘러싸고 일어난 왜곡과 오해를 바로 잡을 필요가 있다. 포용정책의 ‘포용’은 영어 engagement의 우리말 번역어이다. 영어로 engage는 ‘접촉하다’, ‘관여하다’, ‘개입하다’라는 다양한 의미를 갖고 있다. 이처럼 포용정책은 국가 간 관계에서 단순 접촉에서부터 상대 국가에 대한 직접적 개입에 이르기까지 넓은 스펙트럼을 갖고 있는 전략 개념이다.

그런데 우리말 ‘포용(包容)’은 “남을 너그럽게 껴안고 감싸 준다”는 의미를 갖고 있다. 우리말 ‘포용’을 영어로 번역하면 ‘engagement’가 아니라 ‘embracement’가 적절할 것이다.⁵ 전략 개념으로써 포용정책은 상대방이 잘못하더라도 무조건 감싸주는 정책이 아니다. 포용정책을 제대로 이해하기 위해서는 우리말 ‘포용’과 전략 개념으로써의 ‘포용’을 명백하게 구분할 필요가 있다. 이처럼 외국에서 발전된 전략 개념인 ‘포용’의 원래 의미와 우리말 의미 사이에 커다란 차이점이

⁵ 이 점에 관해서는 Chung-in Moon, “The Sunshine Policy and Ending the Cold War Structure,” in Chung-in Moon, Odd Arne Westad, Gyoo-hyong Kahng (eds.), *Ending the Cold War in Korea* (Seoul: Yonsei University Press, 1999), p. 281 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

존재한다는 점, 원래 전략 개념으로써의 포용정책은 북한에 대해서 무조건적이고 일방적으로 시혜를 베푸는 ‘햇볕정책식의 포용정책’과는 명백하게 구분되는 점을 이해하는 것이 매우 중요하다.⁶

남북관계를 예로 들어 보면 포용정책의 의미가 훨씬 더 쉽게 이해될 수 있다. 남북한 이산가족 문제를 해결하기 위해서 접촉의 필요성이 생겨난다. 북한에 살고 있는 이산가족과의 재회를 위해서는 북한 당국과의 회담이 필수적이다. 북한에 대기근과 인권 문제가 발생할 경우, 한국은 인도적 차원에서 관심을 갖고 관여해야 한다. 나아가 북한이 핵 개발을 통해서 안보를 위협할 경우 강 건너 불 보듯 할 수 없고 핵문제 해결을 위해 적극적인 대응책을 마련해야 한다. 6자회담은 국제사회가 북핵문제를 해결하기 위해 관여하고 개입하는 포용정책의 일환으로 봐야 한다. 남북관계에서 북한을 무시하고 내버려둘 수 없는 정책적 사안들이 발생하기 때문에 이 문제를 해결하기 위해 포용정책이 필요한 것이다.

한국에서 포용정책의 효시(嚆矢)는 1988년 발표된 노태우 정부의 ‘7.7 특별선언’이었다. 국제 냉전이 끝나가는 시점에서 북한과의 교류와 교역뿐만 아니라 한반도 비핵화와 평화를 위한 제반 사항들을 논의하기 위해 대북한 포용정책을 추진해야 한다는 것이 이 선언의 요지였다. 그 이후 1991년 『남북기본합의서』 체결을 통해서 남북한 화해, 불가침, 교류협력 등에 관한 남북 사이에 합의가 이루어졌다. 같은

⁶ 이 점에 관해서는 Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), pp. 89~18; Richard Haas and Meghan O’Sullivan, “Terms of Engagement: Alternatives to Punitive Policies,” *Survival*, Vol. 42, No. 2 (Summer 2000), pp. 113~135; Victor D. Cha, “Engaging North Korea Credibly,” *Survival*, Vol. 42, No. 2 (Summer 2000), pp. 136~155 등 참조.

해 ‘한반도비핵화공동선언’도 발표되었다. 그러나 노태우 정부의 대북한 포용정책은 북한이 합의를 지키지 않음으로써 소기의 성과를 거두지 못했다. 김영삼 정부 초기부터 시작된 제1차 북핵위기로 인하여 포용정책은 적극적으로 추진되지 못하다가 김대중 정부 때부터 본격적으로 다시 추진되기 시작했다. 그러나 김대중 정부 하에서 포용정책은 무조건적으로 북한을 껴안고 지원하는 정책으로 변질되고 말았다. 김대중 정부 포용정책의 중요한 성과로 평가되는 ‘6.15 남북공동선언’에는 북핵문제 및 안보문제와 관련된 한국의 우려 사항은 하나도 포함되어 있지 않다. 심지어 정상회담 개최를 위해 수억 달러의 현찰을 지불하고 북한에 대해 일방적 양보를 함으로써 한반도의 안보 상황은 더욱 악화되고 말았다. 김대중 정부의 대북정책은 ‘무조건적 포용정책’이었던 것이다.

한국은 북한의 핵 개발과 열악한 인권 상황으로 인하여 기존의 대북한 봉쇄정책에 일정한 변화를 가미시키지 않으면 안된다. 그 방향은 더 이상 ‘무조건적 포용정책’이어서는 안된다. 이것은 북한이 한국의 요구를 수용하는지 여부와 연계하여 선별적으로 포용정책이 추진되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 포용정책이 성공하기 위해서는 북한에게 당근만 제공할 것이 아니라 필요할 경우 채찍도 들어야 한다. 이때 국제공조를 통한 압력과 제재는 북한이 궤도를 이탈하지 못하도록 항상 독을 쏘아두는 역할을 한다. 이 점에서 북핵문제 해결을 전면에 내세운 ‘상생과 공영의 대북정책’은 전략 개념으로써 ‘포용정책’의 연장선상에 있다는 것을 알 수 있다. 이명박 정부의 대북정책은 원래의 전략 개념으로써 포용정책에 가까운 내용을 담고 있기 때문에 국제사회의 지지와 공감을 확보할 수 있을 것이다.

특히 이명박 정부는 지난 두 번의 남북정상회담에서 북핵문제가

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

공동성명에 포함되지 않았을 뿐만 아니라 회담의제로도 채택되지 않음으로써 한국 정부의 대북정책 확산을 위한 국제협력에 커다란 문제점이 발생했다는 점을 분명하게 인식하는 해야 한다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 제3차 남북정상회담이 개최될 경우 어떠한 방식으로든지 반드시 북핵문제 해결을 위한 구체적 방안에 합의할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 이미 정상회담은 두 차례 이루어졌기 때문에 이와 관련된 신비감은 이미 사라진지 오래이다. 이명박 대통령이 지적하고 있는 것처럼 ‘만남을 위한 만남, 원칙 없는 만남’은 하지 않는 것이 대북정책 확산 국제협력을 위해 바람직하다고 할 수 있다. 정상회담이 개최되면 북핵문제가 반드시 다루어져야 하며 교착된 6자회담이 재개될 수 있는 방향으로 합의가 도출되어야 한다.

4. 동북아 장기간 평화와 한반도 평화

대북정책 확산을 위해 국제협력을 강화시키기 위해서는 주변 국가들이 납득할 수 있는 이론적, 역사적 근거가 제시되어야 한다. ‘상생과 공영의 대북정책’은 북한의 핵문제가 해결되지 않고서는 한반도에서 진정한 의미의 평화가 찾아오기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 북핵 폐기를 통해서 한반도 평화가 보장될 때 남북관계가 성숙한 단계로 진입할 수 있다고 보는 것이다. 북한으로서도 주민들이 굶주리고 있는 상황에서 더 이상 자신들의 자원을 핵 개발에 돌려서는 안된다. 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원으로서 행동할 때 한국뿐만 아니라 국제사회의 지원을 받아 경제회복이 가능하게 될 것이다.

상생과 공영의 남북관계를 발전시키기 위해 이명박 정부는 더욱 구체적으로 『비핵·개방·3000』구상을 제시한 바 있다. 이 구상은 북핵 문제 해결, 북한의 개혁과 개방, 남북경제공동체 실현을 위한 포괄적 해법이다. 이것은 북한의 핵 폐기와 함께 남북경제협력을 통해서 북한경제를 일인당 소득 3,000달러 수준으로 만들도록 돕겠다는 방안이다. 북한이 핵을 폐기하고 개혁과 개방으로 나올 경우 국제사회도 도울 수 있다는 데 공감대가 형성되어 있다. 한반도 평화가 정착되면서 남북경제협력을 통해서 상생과 공영의 관계가 남북한 사이에 정립될 경우 동북아 지역의 안정과 평화에도 크게 기여할 것이다. 이명박 정부의 대북정책 확산을 위한 국제협력을 추진해 나가는 과정에서 한반도 평화와 남북한 공동번영이 동북아 지역의 안정에도 크게 기여할 것이라는 점이 강조되어야 한다.

6.25 전쟁 이후 동북아 지역은 60년에 걸친 ‘장기간 평화(long peace)’의 시대를 누려왔다.⁷ 20세기 후반 이 지역의 장기간 평화 시대는 역사를 되돌아보면 지극히 이례적인 현상이다. 청일전쟁, 러일전쟁, 만주사변, 중일전쟁, 태평양전쟁, 한국전쟁으로 점철된 혼란의 와중에서 한반도와 동북아는 전쟁터가 되었다. 물론 6.25 전쟁 이후 계속된 분단 상황 때문에 한반도의 군사적 긴장 상태가 완전히 해소된 것은 아니다. 한반도의 불안정한 평화와 중국·대만 간 양안(兩岸) 문제 등 여러 가지 불안정 요인들이 상존하고 있지만 동북아의 장기간 평화 시대는 북한을 제외하고 한국뿐만 아니라 지역의 모든 국가들에게 경제적 번영을 가져다 주었다. 특히 이 시기에 한국, 일본, 대

7. 이 용어는 냉전 당시 미국과 소련 사이에 40년간 제3차 세계대전이 일어나지 않았다는 점에 착안하여 개디스가 발전시켰고 여기서는 이를 원용했다. 이 점에 관해서는 John Lewis Gaddis, *The Long Peace* (New York: Oxford University Press, 1987), pp. 215~245 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

만은 정치적 민주화를 성공적으로 이룩했다. 이러한 장기간 평화의 도움을 받아서 동북아 지역은 21세기 세계에서 가장 역동적인 경제발전을 누리고 있다. 다만 북한의 핵 보유는 동북아 지역의 장기간 평화에 위협이 되고 있다.

북한의 핵 보유는 일본, 한국, 대만의 핵 무장으로 이어질 것이다. 이 지역의 핵 도미노 현상은 20세기 후반부터 21세기 초반까지 동북아 지역이 누려온 ‘긴 평화 시대’의 종언을 가져올 것이다. 유럽의 국가들은 유럽연합을 결성하여 전후 평화의 시대를 21세기로 연장하려고 시도하고 있다. 과거 아시아 지역 국가들은 유럽의 팽창 앞에서 허무하게 식민지로 전락하고 말았고 역사의 주변부로 밀려난 뼈아픈 역사를 갖고 있다. 이런 잘못된 역사를 되풀이하지 않기 위해서 동북아 지역 국가들은 이 지역의 안정을 해치는 요인들을 공동으로 제거해야만 한다. 북핵문제는 지역의 안정을 해치는 가장 중요한 현안의 하나이다.

북핵문제 해결은 한반도 평화체제 구축의 선결 과제라는 점이 또한 강조되어야 한다. 현실적으로 한반도 평화체제 구축 과정은 주변 4강 중에서도 미국과 중국의 역할이 중요하다. 한반도는 미국과 소련에 의해 분단되었지만 중국의 한국전쟁 참전 이후 중국의 한반도 영향력은 매우 증가되었다. 또한 1970년대 초 미중 외교관계 정상화 이후 미국은 중국을 동북아 지역 안정 유지의 동반자로 삼고 한반도 문제 및 동북아 지역 문제를 해결하려는 정책을 채택하고 있다. 1994년 중국은 군사정전 위원회 중국 측 대표단을 철수시켰지만 정전협정을 대체할 평화협정 체결 과정과 한반도 평화체제 구축 과정이 중국의 국익에 반하지 않아야 된다는 확고한 입장을 견지하고 있다. 일본과 러시아의 경우에도 한반도 평화체제 구축 과정에 직접 간여하는 데에

는 뚜렷한 한계가 있지만 한반도 평화체제가 자신들의 국익과 동북아 안정을 해쳐서는 안된다는 입장을 갖고 있다. 이 점에서 주변 4강은 60년 넘게 지속되고 있는 동북아 지역의 ‘긴 평화’가 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축을 통해서 21세기에도 지속되어야 한다는 데 공감하고 있다. 이명박 정부의 대북정책 확산을 통해서 국제협력을 모색하기 위해서는 이러한 역사적, 이론적 근거들이 더욱 분명하게 제시되어야 할 필요가 있다.

주변 국가들은 한반도 평화체제 논의의 한국화를 지지하면서도 북핵문제와 같은 사안은 다자회담의 틀 내에서 협의되어야 한다는 데 동의하고 있다. 그동안 중국은 북핵문제가 북미양자회담을 통하여 해결되어야 한다는 입장을 견지해 왔지만 2002년 10월 시작된 제2차 북핵위기 이후에는 베이징 3자회담 및 6자회담의 장소를 제공하고 의장국으로서 적극적인 역할을 하고 있다. 미국과 마찬가지로 중국은 일단 북핵문제가 해결되고 난 후 한반도 평화체제 구축과 관련된 사안들을 구체적으로 논의할 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 또한 미국은 1970년대 초 미중관계 정상화 이후 한반도 평화체제 구축 과정에 중국의 참여가 필수적이라는 입장을 갖고 있다. 이러한 점에 비추어볼 때 중국은 향후 한반도 평화체제 구축 과정에서 체결되는 평화협정 뿐만 아니라 평화관리기구에도 어떠한 방식으로든 참여할 수밖에 없을 것이다. 특히 한반도 평화체제와 관련하여 체결될 협정들은 모두 유엔안보리를 통해서 추진받는 과정을 밟을 가능성이 높기 때문에 중국은 한반도 평화체제 구축 과정뿐만 아니라 구축 이후에도 일정한 역할을 지속적으로 할 것으로 보인다.

일본은 분단 한국이 일종의 완충국가의 역할을 하고 있고 그러한 상황이 자국의 국익에 크게 반하지 않기 때문에 한반도의 현 상태가

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

급격하게 변화하는 것을 원치 않는다. 일본의 입장은 한반도의 평화와 안정을 지지하면서 점진적으로 한반도 평화체제가 구축되기를 희망하고 있다. 일본은 이 과정에서 주도적인 역할을 하기보다는 미국과 함께 공동 보조를 취하면서 한반도 평화체제 구축 과정에서 배제되는 것은 피하겠다는 입장을 취하고 있다. 그러나 일본은 북한의 핵과 미사일 문제의 경우에는 일본의 안보에 직접적인 위협 요인이 되기 때문에 한·미·일 공조를 통하여 적극적으로 대응한다는 입장을 갖고 있다. 그 결과 일본은 한미일 고위정책협의회(TCOG)에 적극 참여하여 공동 보조를 취하고 있을 뿐만 아니라 베이징 6자회담에 참여하고 있다. 이 협의회는 노무현 정부 당시에는 잘 가동되지 않고 있다가 이명박 정부 들어서서 부활되었고 그것은 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 일본은 6자회담에서 북핵문제가 해결되고 한반도 평화체제 구축 문제가 본격적으로 논의될 경우 미국과 공동 보조를 취하면서 적극 참여할 것으로 기대된다. 그리고 미국이 요청할 경우 한반도 평화협정을 지지하고 보장하겠다는 의사를 표현할 것으로 보인다. 나아가 미국이 요청하고 중국이 한반도 평화관리기구에 참여할 경우 한반도 문제에 관한 영향력을 잃어버리지 않기 위해 이 기구에도 참여할 것으로 보인다.

러시아는 한반도의 안정과 평화를 지지해 왔으며 1990년 국교정상화 이후 남북한에 대해 균형적인 입장을 취하려고 노력하고 있다. 다만 러시아는 한반도 평화체제 구축과 관련해서는 중국만큼 영향력을 행사하지 못할 것으로 보인다. 우선 미국이 한반도 문제와 관련하여 중국과의 협의를 우선시하고 있고, 러시아는 부차적으로 취급하는 입장을 견지하고 있기 때문이다. 과거 냉전 시기 유럽에서 소련은 지상군과 재래식 무기에 있어서 미국의 우위에 서 있었기 때문에 미국은

소련과의 적극적인 협상을 통해 군비통제체제를 구축하기 위해 노력했다. 그러나 한반도와 일본이 속해 있는 동북아시아의 경우 미국의 군사력이 러시아에 비해 절대적인 우위에 서 있기 때문에 미국은 러시아와의 협상에 큰 필요성을 느끼지 못하고 있다. 그럼에도 북핵문제의 경우 러시아가 유엔안보리 상임이사국이라는 점을 감안하여 러시아의 참여를 원하고 있다. 6자회담을 통한 외교적 프로세스가 성과를 거두지 못할 경우 북핵문제는 안보리 프로세스로 들어갈 수밖에 없다. 제2차 북핵 실험 이후 러시아의 지지 하에 강력한 대북제재 방안이 마련되었다. 이처럼 주변 4강은 모두 북한의 핵 보유가 동북아 지역의 장기간 평화를 파괴할 뿐만 아니라 한반도 평화체제 구축에도 부정적 결과를 가져온다는 점을 공감하고 있다. 이명박 정부의 ‘상생과 공영의 대북정책’은 북핵문제 해결을 전면에 내세움으로써 주변 국가들의 지지와 공감을 얻고 있다. 동북아 지역 국가들은 북핵문제 해결을 통하여 ‘긴 평화’의 시기를 60년에서 ‘100년의 평화 시기’로 연장시켜야 한다. 따라서 이명박 정부는 자신의 대북정책이 동북아 지역의 평화 시기를 연장시켜 이 지역의 평화와 번영을 가져오는 데 기여할 것이라는 점을 적극 부각시켜야 한다.

5. 6자회담과 ‘상생과 공영의 대북정책’

이명박 정부의 대북정책은 북핵문제 해결을 위해 추진되고 있는 다자적 해결 방식인 6자회담의 합의에 조응하고 ‘민족공조’가 아니라 ‘국제공조’를 중시한다는 점을 강조해야 한다. ‘상생과 공영의 대북정책’의 구체적 표현인 『비핵·개방·3000』 구상은 6자회담의 합의틀에

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

의거하고 있다는 점도 대북정책 확산을 위한 국제협력 과정에서 강조되어야 한다.⁸ 북한의 두 번에 걸친 핵 실험으로 인하여 현재 사문화된 ‘2.13 합의’는 북한의 핵 폐기에 상응하여 북미, 북일 간 외교 관계 정상화와 함께 대북 경제지원을 하는 것을 포함하고 있다. 북한이 6자 회담장으로 되돌아올 경우 이러한 행동 대 행동의 단계적이고 포괄적 접근방식은 언제든지 재논의될 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다. 이명박 정부의 대북정책은 6자회담이 추구하는 단계적이고 포괄적인 접근방식을 국제공조를 통해서 추구하고 있다는 점이 국제협력 확산 과정에서 충분히 강조되어야 한다.

이명박 정부와 달리 과거 노무현 정부는 건국 이후 대한민국이 국제공조와 개방 노선을 채택함으로써 폐쇄적 자주 노선을 내건 북한을 체제 경쟁에서 앞섰다는 점을 제대로 인식하지 못했다. 이러한 역사적 경험을 무시하고 노무현 정부는 위정척사파식의 시대착오적인 자주 노선을 대외정책의 중요한 원칙으로 삼았을 뿐만 아니라 ‘우리민족끼리’라는 북한의 선전적 ‘민족공조론’에 동조하는 대북정책을 추진했다. 나아가 노무현 정부는 자주 노선을 내세워 주한미군사령관이 점임하고 있는 한미연합사령관의 전시작전지휘권 행사 문제를 군사주권 문제인양 국민을 호도했다. 노무현 정부는 자주 노선의 환상에 빠져서 전시작전지휘권을 단독으로 행사하는 것이 마치 빼앗긴 주권을 회복하는 것처럼 선전했다. 그러나 이러한 주장은 허위 사실을 동원하여 국민의 감성적 민족 정서를 자극하고 자주 노선을 정당화시키기 위한 명분에 불과했다. 그 결과 노무현 정부는 확고한 국제공조 노선을 통해서 북핵문제를 완전히 해결하는 데 실패했고 북한의 우라

⁸ 서재진, “신정부 대북정책: 과제와 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2008년 3월호), p. 11.

높 핵 개발 선언에서 보는 것처럼 북핵위기를 더욱 악화시키고 말았다. 노무현 정부가 제시한 ‘동북아균형자론’은 이 정부의 자주 노선이 안고 있는 문제점을 가장 극명하게 보여주고 있다.⁹ 이와 달리 국제공조를 강조하는 이명박 정부는 북한문제를 국제문제의 시각에서 보려고 노력하고 있다는 점에서 진일보한 측면을 갖고 있다고 할 수 있다. 대북정책은 더 이상 과거 정부들처럼 북한만 바라보는 외눈박이식의 방법으로 추진되어서도 안되고 국내정치적 목적을 달성하기 위한 방편으로 추진되어서도 안된다.

노무현 정부의 균형자론이 가진 또 다른 심각한 문제점은 균형자로서 저울대를 자유롭게 왔다갔다 하기 위해서는 중립주의 노선을 채택해야 한다는 점이다. 한국이 원래부터 비동맹중립 노선을 채택하고 있었다고 한다면 별개의 문제이겠지만 한미동맹체제 하에서 균형자가 되겠다고 한다는 것은 한미동맹에 어떤 변화를 줄 수밖에 없다. 노무현 정부 자주 노선의 핵심인 균형자론은 한미동맹의 중요성을 수사적으로 강조하고 있지만 그 논리상으로는 실질적으로 한미동맹의 파기로 이어질 수 있다는 데 문제의 심각성이 있다. 균형자론이 제기되었을 때 워싱턴의 반응은 매우 차가웠다. 결국 균형자론은 대내외의 비판에 직면하여 곧 폐기처분되고 말았지만 노무현 정부 자주 노선의 공상적 성격과 반미자주화의 측면을 여실히 보여준 사건으로 이해되어야 한다. 이명박 정부는 집권 후 한미공조체제의 복원을 강조했다. 집권 초기 광우병 파동과 촛불 시위로 한미관계를 궤도에 올

⁹ 균형자론의 등장 배경과 이 정책을 둘러싼 논란에 관해서는 박영준, “‘동북아균형자론’과 21세기 한국외교,” 『한국정치외교사학회논총』, 제28집 1호 (2006), pp. 161~191; 배종윤, “동북아시아 지역질서의 변화와 한국의 전략적 선택: ‘동북아균형자론’을 둘러싼 논쟁의 한계와 세력균형론의 이론적 대안,” 『국제정치논총』, 제48집 3호 (2008), pp. 93~118 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

리는 데 상당한 시간이 소요되었다. 그렇지만 2009년 6월 개최된 한미정상회담에서 ‘한미동맹비전’ 선언을 채택함으로써 한미공조체제를 복원하는 데 성공했다. 이를 바탕으로 이명박 정부는 북핵문제 해결을 위해 6자회담이 조속히 개최될 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 한다.

대한민국 건국 이후 한국사회의 발전은 이념적 자주 노선이 아니라 한미동맹을 근간으로 하는 실용주의적 동맹 노선과 국제공조에 의해 가능했다는 사실을 잊어서는 안된다. 한반도는 지정학적으로 단순한 강대국이 아니라 제국적 위상을 갖고 있는 국가들에 의해 둘러싸여 있다. 크리스토퍼 힐 미 국무차관보의 지적처럼 한국은 ‘우범지대(high crime neighborhood)’에 살고 있는 것이다. 한마디로 주변 동네가 좋지 않은 것이다. 주변 국가들은 모두 어깨들이다. 그들이 어깨로 남아 있다면 다행이지만 과거 역사는 중국과 일본처럼 언제든지 조폭으로 바뀔 수 있다는 것을 보여주고 있다. 구한말 중국은 위안스카이(袁世凱)를 내세워 어떤 주변 강대국들보다 더욱 노골적으로 조선에 대한 침략 정책을 폈다. 최근 중국에 의해 진행되고 있는 동북공정은 이러한 과거의 악몽을 떠올리게 한다. 일본은 제국주의 정책을 통해 우리 민족을 식민지화했다. 소련은 우리 민족에게 역사상 전례를 찾을 수 없는 참화를 가져온 6.25 전쟁 사주의 주범이었다. 이러한 역사적 경험은 주변 어떤 강대국보다도 미국과의 동맹관계가 유지되었을 때 한국이 안정과 번영을 유지했다는 사실을 보여주고 있다. 동맹 노선을 채택했다고 해서 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 가치와 이념 및 위협 인식을 공유하는 ‘좋은’ 동맹국을 갖는다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 한국은 다행스럽게도 건국과 한국전쟁을 거치면서 한미동맹체제를 구축할 수 있었다. 순수한 군사동맹에서 출발한 한미

동맹은 이제 이념과 가치를 공유하는 동반자적 관계로 발전해 가고 있다. 노무현 정부의 균형자론은 오늘날 한국의 발전을 가능케 한 대외정책의 토대를 아무런 대안 없이 허물어뜨리고 보자는 비현실적, 비논리적, 공상적 정책이었다. 자주 노선이라는 이름 하에 기존의 한미동맹을 뒤흔드는 것은 더 이상 국익에 도움이 되지 않는다. 이명박 정부는 국제공조와 실용주의적 동맹 노선의 관점에 서서 한미동맹을 더욱 공고히 하고 그 바탕 위에서 6자회담을 통해서 북핵문제를 해결하는 것이 도움이 된다는 점을 더욱 분명히 해야 한다.

이명박 정부 출범 이후 남북관계는 긴장과 화해의 주기를 되풀이하고 있지만 국제공조의 틀이 유지될 경우 북한은 6자회담장으로 되돌아 올 수밖에 없을 것이다. 최근 서해안 NLL 부근에서 남북한 사이에 군사적 충돌이 발생하기 이전까지 북한은 적극적인 화해 제스처를 취하고 있었다. 이명박 정부 출범 이후 북한은 금강산 민간인 피살 사건을 계기로 줄곧 긴장을 고조시켜 왔다. 그렇지만 클린턴 방북을 계기로 북한의 입장 변화가 감지되고 있다. 이러한 북한의 자세 변화는 클린턴 방북과 미국 두 여기자 석방, 개성공단 억류 근로자 석방, 현대 그룹과 북한의 5개항 합의, 북한의 김대중 전 대통령 국장 조문 단 파견, 남북정상회담 제의 등과 같은 일련의 조치들에서 알 수 있다. 굳건한 한미동맹을 통해서 확고한 대북한 억지체제를 구축하고 국제공조를 통한 대북한 유엔안보리 제재가 유지되는 한 북한은 6자회담장으로 나올 수밖에 없을 것이다. 이명박 정부는 6자회담이 갖는 역사적 의미를 더욱 분명히 하고 주변 국가들을 설득할 수 있도록 해야 한다.

북핵문제 해결을 위한 대북한 전략의 원칙과 대북정책 확산을 위한 국제협력은 6자회담의 본질을 정확하게 이해하는 데서 출발해야

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

한다. 6자회담은 표면상 6개국이 참여하지만 실질적으로는 두 개의 국가군(國家君)으로 나누어져 있다. 그러니까 미국, 일본, 한국, 중국, 러시아를 포함하는 다섯 개 국가는 동북아 지역의 ‘현상유지국가(status quo state)’이고, 북한은 ‘현상타파국가(revisionist state)’이다.¹⁰ 동북아 지역의 현상유지가 역내 평화와 경제적 번영을 위해 얼마나 중요한 것인가는 동북아 지역 ‘장기간 평화’의 중요성을 설명할 때 지적인 바와 같다.

북한의 완전한 핵 폐기를 통해서 동북아 지역의 장기간 평화를 지속시키려는 ‘다섯 개 국가’와 개방과 개혁을 거부하고 비정상국가로 행동하는 ‘북한’이라는 두 개의 국가군으로 6자회담 참여 국가들은 분명하게 나누어져 있다. 최근 6자회담이 교착된 상태에서 5자회담 혹은 5자협회가 진행되어야 한다는 정부 당국자들의 발언을 둘러싸고 정치권에서 논란이 일었던 적이 있다. 5자회담의 성사 여부를 떠나서 동북아 지역의 평화와 번영이라는 관점에서 볼 때 ‘5자’의 중요성에 대한 지적인 향후 한국이 추구해나가야 할 국가전략 원칙의 핵심을 짚었다고 보아야 한다. 이명박 정부는 이러한 점을 거시적 관점에서 더욱 설득력 있게 국민들과 주변 국가들에게 제시해야 한다.

‘5자’의 중요성은 대소련 봉쇄정책을 입안한 미국의 전략가 조지 케넌이 제시한 ‘다섯 개 중심국가론’에 버금간다고 할 수 있다.¹¹ 케넌은 냉전 초기 세계가 미국, 영국, 일본, 서유럽, 소련 등 다섯 개 중심국가로 재편되었다고 보았다. 또한 그는 당시의 중국은 ‘구석기 시

¹⁰- 이 구분은 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, 5th ed. (New York: Knopf, 1973), pp. 40~44 참조.

¹¹- George F. Kennan, *Memoirs, 1925~1950* (New York: Pantheon Books, 1967), p. 359.

대'에 머물러 있었기 때문에 중심 국가의 하나로 볼 수 없다고 주장하였다. 다섯 개 국가 중에서 미국이 소련을 제외한 나머지 국가들을 미국의 동맹권으로 흡수하여 장기간에 걸쳐 소련을 봉쇄해 나갈 경우 냉전은 평화적으로 종식될 수 있다고 보았다. 그 결과는 케년의 전략이 예상한 바대로 되었다.

냉전 초기 구석기 시대에 머물러 있던 중국이 개방을 통해서 6자회담의 의장국이 되었고 소련 붕괴 이후 러시아가 '5자'의 참여국이 되었다. 중국과 러시아도 이제 미국과 일본과 함께 동북아 지역의 장기간 평화가 자신들의 번영에 긴요하다는 점을 분명하게 인식하고 있다. 이명박 정부는 6자회담의 '5자'가 갖는 중요성을 거시적 전략의 관점에서 분명하게 인식하고 이를 주변 국가들에게 충분히 설명하여 공감대를 형성하고 확고한 국제공조의 기반을 마련해야 한다.

6. 북한 인권문제와 국제협력

이명박 정부의 대북정책 확산을 달성하기 위한 두 번째 국제협력 방안은 북한 인권 상황 개선을 위한 국제공조체제를 구축하는 것이다. '상생과 공영의 대북정책'은 한민족 공동체 형성과 통일 기반 구축을 위해 남북한 사이의 인도적 문제뿐만 아니라 북한 주민의 인권 상황이 개선되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이명박 정부는 실용성, 진정성, 생산성을 대북정책 추진 과정에서 강조하고 있다. 남북대화도 과거처럼 형식적 차원이 아니라 진정으로 모든 현안을 해결하는데 도움이 되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 남북한이 각각 제기하는 모든 문제들의 해결 방안을 대화를 통해서 찾자고 제안하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

이를 위해서는 남북정상회담도 언제든지 가능하다는 입장이다.

북한 인권문제는 이미 수차례에 걸친 대북한 유엔인권결의안을 통하여 국제사회에서 공론화된 바 있다. 노무현 정부는 북한을 자극할 수 있다는 이유를 들어서 결의안 표결에 기권한 적도 있었지만 그러한 정책은 장기적인 남북관계를 위해 바람직하지 못하다. 이명박 정부는 대북한 유엔인권결의안에 찬성하면서 북한 인권 개선을 위해 노력하고 있다. 국제사회와 발맞추어 북한의 인권 상황 개선을 위해 노력하는 것은 이명박 정부의 대북정책에 대한 국제사회의 공감대를 넓히는 데 크게 기여할 것으로 기대된다. 이명박 정부는 국제공조를 통해서 북핵문제를 해결함과 동시에 북한 인권 상황 개선에도 더욱 적극적으로 나서야 한다. 이를 위해 공산권 인권 상황 개선을 통해서 냉전 종식에 크게 기여한 바 있는 「헬싱키 협정」이 하나의 모델이 될 수 있을 것이다.

헬싱키 협정은 미국, 캐나다, 소련 및 유럽 국가들을 포함한 총 35개국이 참여하여 3년에 걸쳐 진행된 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)에서 1975년 8월 핀란드의 수도 헬싱키에서 최종적으로 채택된 다자간 협정을 말한다. 이 협정은 국제법적 구속력을 갖는 조약이 아니라 이들 국가들 사이에 정치적 구속력을 갖는 협정이었다. 이 협정은 안보, 경제협력, 인권이라는 세 분야와 관련된 방대한 내용을 담고 있다. 이들 세 분야와 관련된 사안들을 한꺼번에 바꾸기에 답는 형식을 취했다고 해서 안보 관련 분야를 제1바스켓(Basket I), 경제분야를 제2바스켓(Basket II), 인권분야를 제3바스켓(Basket III)으로 구분 짓는다. 헬싱키 협정 체결 이후 본 협정의 회원국들은 협정 내용의 이행 여부를 서로 감시하고, 새로운 상황에 대처하기 위해 조약의 내용을 재검토하거나 재

협상하였으며, 이를 통해 공산권 국가들의 붕괴 과정에도 기여하였는데, 그 전 과정을 ‘헬싱키 프로세스(Helsinki process)’라고 부른다.

헬싱키 협정의 인권과 관련된 일반 원칙과 제3바스켓에서 합의된 구체적 인권 관련 조항들은 그 자체로써 공산권 지도자들이 전혀 예상치 못한 영향력을 발휘하기 시작했다. 서구 지도자들은 공산권의 인권 문제가 유럽의 긴장과 불안정의 요인이라고 주장했다.¹² 외부 세계가 소련 정부와 인권 원칙에 대해서 합의를 하고 소련과 동구권 내부의 인권 상황에 대해서 관심을 기울이고 있다는 사실이 공산권 국가들 내부에 알려지기 시작하면서 열악한 인권 상황의 개선을 요구하는 목소리들이 공산권 내부에서 본격적으로 등장하기 시작했다. 이러한 목소리는 개인적 차원에서 시작되어 점차 지식인들을 중심으로 조직화되어 나가는 양상을 띠게 되었다.

헬싱키 협약 체결과 함께 서구 국가들이 공산권의 인권 문제를 본격적으로 제기함으로써 공산권 국가 내부의 위대한 인권 운동가들이 하나 둘씩 서구 사회에 알려지기 시작했다. 소련의 대표적 반체제 지식인이었던 안드레이 사하로프 박사는 1975년 노벨평화상을 수상하게 되었다. 체코의 대표적 반체제 지식인이었던 소설가 바츨라프 하벨은 인권의 중요성을 강조한 ‘77 선언’을 주도하여 동구권의 대표적인 인권 운동 지도자로 부상했다. 또한 공산국가 내부에서 일부 지식인들이 스스로 공산 정권이 인권과 관련된 헬싱키 협정을 어느 정도 준수하는지를 감시하는 단체를 조직하여 본격적으로 활동하기 시작했다. 공산 정권은 이들을 감옥, 강제수용소, 정신병원 등에 수감하고 시골로 추방하는 조치들을 취했지만 이들의 저항은 헬싱키 협정 체결

¹² Harold Molineu, “Negotiating Human Rights: the Helsinki Agreement,” *World Affairs*, Vol. 14, No. 1 (Summer 1978), pp. 24~25.

이후 멈추지 않았다. 헬싱키 협정 체결 이후 공산권 인권 문제 제기로 부터 본격적으로 시작된 ‘헬싱키 프로세스’는 공산체제라는 거대한 댐에 자그마한 구멍을 만들어냄으로써 공산체제를 내부로부터 붕괴 시키고 냉전을 평화적으로 종식시키는 촉매제의 역할을 했다.

북한 인권 문제에 대한 침묵은 더 이상 허용될 수 없는 상황에 이르렀다. 과거에는 폐쇄사회인 북한 내부의 상황에 대한 정보 부족으로 인해 북한의 구체적 인권 탄압 실상을 외부 세계가 파악하는 것이 쉽지 않았다. 그러나 최근 북한 지역에서 활동해온 국제기구와 민간 단체 관련자들의 증언을 통해 인권 실상이 구체적으로 드러나고 있다. 특히 1995년 대기근 이후 급격하게 늘어나기 시작한 탈북자들의 생생한 증언에 의해 정치범 수용소, 영아살해, 공개처형, 고문 등과 관련된 북한의 인권 실상이 만천하에 공개되고 있다. 북한 인권 문제의 공론화는 더 이상 북한과의 협상이 북핵이나 경제협력과 같은 문제에만 한정되어서는 안된다는 사실을 보여주고 있다. 헬싱키 협정의 모델을 북한의 경우에 적용한다고 하는 것은 바로 북핵, 경제협력, 인권 문제를 패키지로 묶어서 다루는 포괄적 접근방식을 취한다는 것을 의미한다. 지금까지 북핵위기 때마다 북핵 프로그램 동결과 폐기를 전제로 하여 북한에게 경제 지원을 했지만 북한의 핵 실험과 보유를 막아내지 못했다. 북한의 핵보유가 북한 주민의 생존권과 인권을 무시하는 북한체제의 성격과 밀접한 관련이 있다고 한다면 인권 문제 개선을 통한 북한체제의 변화 없이 군사안보 문제의 해결은 매우 어려울 것이다.

이명박 정부는 헬싱키 모델을 따라서 북한 인권 상황을 개선할 수 있는 국제공조 방안을 적극 모색해야 한다. 인류보편의 가치인 인권에 대한 강조는 이명박 정부의 대북정책을 대외적으로 확산시키고

국제사회의 공감대를 얻는 데 크게 기여할 것이다. 서독은 동독 주민의 인권 문제에 대해서 지속적인 관심을 표명하고 열악한 인권 상황을 개선하기 위해 통일의 그날까지 노력해 왔다. 1978년 11월 서독 주 문교부장관회의가 채택한 “독일문제에 대한 서독 문교부의 교육 지침”을 보면 서독이 이 문제에 얼마나 많은 노력을 기울였는지 쉽게 알 수 있다. 이 지침은 서독은 “동독에 있는 독일인들의 인권이 보장되어야 한다고 주장하는 것은 우리의 당연한 권리이며 인도주의적 의무이다”라고 천명하고 있다. 이 지침에 따라 서독의 학생들은 이를 강조하는 교과서를 통해서 배웠고 모든 언론과 지식인들도 동독의 인권 개선을 위해 노력했다. 북한의 인권 문제에 대해서 침묵하는 정도가 아니라 오히려 열악한 인권 상황을 호도하는 교과서로 학생들을 가르치는 우리의 상황은 서독과 좋은 대조를 이룬다. 북한 주민의 인권에 대해서 강 건너 불 보듯이 하는 것은 북한 주민의 지지를 확보하는 데 부정적 결과를 가져올 것이다. 통일이 당장 이루어지기 어렵다고 한다면 더더욱 우리는 북한 주민들이 통일의 그날까지 인간답게 살 수 있도록 북한 주민의 인권에 대해서 국제사회와 협력하여 지속적인 관심을 갖고 개선을 위해 노력하는 것이 같은 동포로서 뿐만 아니라 인간으로서 의무이다.

지금까지 북한과의 협상 과정에서 헬싱키 협정과 같이 한국 정부가 본격적으로 북한 주민의 인권 문제를 제기하고 인권 문제를 남북한 사이의 협정에 명시한 적은 없었다. 1991년 합의된 「남북기본합의서」의 경우 남북한 사이의 인적, 물적, 정보 교류에 대한 합의 내용은 들어 있다. 헬싱키 협정의 경우 인권의 기본 원칙에 대해서 합의하고 명시한 후 그 원칙을 구체적으로 실행하기 위한 방안을 제시하고 있다. 남북기본합의서의 경우 인권 원칙에 대한 합의는 찾아볼 수 없다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

7.4 남북공동성명, 6.15 남북공동선언에도 북한 주민 인권 개선을 위한 조항은 없다. 제1차 북핵위기를 해결하기 위해 미국과 북한 사이에 체결된 1994년 제네바협정은 전통적 군축회담의 모델을 따르고 있을 뿐 북한의 인권 문제에 대한 언급은 없다.

또한 제2차 북핵위기를 해결하기 위해 시작된 6자회담의 결과물들 즉, 6자회담의 수많은 성명서와 합의문들에서도 북한 인권 개선과 관련된 내용을 전혀 찾아볼 수 없다. 북한과의 협상에서 군사적 문제가 우선시되었기 때문에 인권 문제에 대한 논의가 빠진 것은 사실이다. 그렇지만 한국과 미국이 지레 겁을 먹고 북한 인권 문제를 논의의 대상으로 삼지 않았다는 점은 깊이 반성해야 한다. 인권 문제를 제기할 경우 회담에 불참하거나 진행 중인 회담을 중단하겠다는 북한의 협박의 결과로 한국과 미국이 그러한 북한의 그릇된 논리에 ‘사회화’되었기 때문이다. 날로 악화되고 있는 북한 인권 상황에 비추어볼 때 북한 인권 문제에 대해 침묵한다는 것은 북한 주민들에게 커다란 죄를 짓는 것이다. 북한 인권 문제에 대한 한국과 국제사회의 침묵은 북한 주민들에게는 바로 죽음을 의미하기 때문이다. 지금부터라도 북한과의 다양한 협상에서 적극적으로 인권 문제를 제기하여 자유세계가 북한의 논리에 역으로 사회화되는 상황을 탈피하고 인권 문제의 중요성에 관해 북한을 사회화시킬 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다.

최근 공개된 북한의 새 헌법은 공산주의를 삭제하고 ‘선군사상’을 주체사상과 함께 핵심적 이념으로 채택했다. 또한 새 헌법은 최근 더욱 악화되고 있는 북한 주민의 인권 상황에 대한 국제사회의 압력을 피해나가기 위해 ‘인권조항’을 신설했다. 물론 이 인권 조항이 북한 내부에서 제대로 실행되지는 않을 것이다. 그러나 신설된 북한의 ‘인

권조항’은 북한이 자국의 인권 문제에 대한 국제사회의 압력에 반응하지 않을 수 없다는 것을 보여주고 있다. 이명박 정부는 북핵, 경제협력, 인권 문제를 삼위일체로 묶는 ‘한반도형 헬싱키 프로세스’를 국제공조 하에 추진하는 방안도 적극 검토해야 한다. 북한 인권 문제를 적극 제기함으로써 이 문제에 관심을 갖는 국제사회와 적극 연대해 나갈 수 있을 것이다.

7. 북한 급변사태와 국제협력

이명박 정부는 실용주의적 대북정책을 통해서 북핵문제를 해결하고 북한의 경제발전을 지원하겠다는 ‘상생과 공영의 대북정책’을 제시하고 있다. 그렇지만 북한이 핵을 포기하지 않고 지금과 같은 폐쇄적인 정책을 고수할 경우 북한의 미래는 매우 불투명하다. 북한이 내부 사정으로 인하여 급변사태에 직면할 경우에 대한 대비책을 마련해 둘 필요가 있다. 이러한 필요성에는 국제사회가 공감하고 있다. 특히 북한이 핵을 보유한 상태에서 북한사회가 혼란에 빠질 경우 핵 무기 및 물질의 외부유출로 인한 심각한 국제문제가 야기될 수 있다. 이 문제에 대해서 국제사회가 관심을 갖는 것은 당연하며 이명박 정부는 국제사회의 우려를 해소할 수 있는 구체적 방안을 마련해 두어야 한다. 이 방안 마련 과정에서 주변 국가들과 충분한 논의를 거쳐야 할 것이다. 물론 아직 발생하지도 않은 북한 급변사태에 대비한 방안을 마련한다는 것은 외교적으로 매우 민감한 사안이다. 그렇다고 하더라도 이명박 정부가 조용히 이 문제에 대한 대책을 마련하여 국제적 공감대를 형성해 둘 경우 대북정책과 관련해서도 국제 사회의 지지를

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

얻는 데 큰 도움이 될 것이다.

최근 한국과 미국은 북한의 급변사태에 대비하여 작전계획 ‘5029’를 완성한 것으로 알려졌다. 이 안에서 분류된 북한 급변사태의 유형으로는 핵·미사일·생화학 무기 등 대량살상무기(WMD)의 유출, 북한의 정권 교체, 쿠데타 등에 의한 내전 상황, 북한 내 한국인 인질 사태, 대규모 북한 주민 탈북사태, 대규모 자연 재해 등인 것으로 알려져 있다. 노무현 정부 당시 개념 계획으로만 존재하던 이 방안은 최근 작전계획으로 구체화되었으며 앞으로 계속 보완해 나갈 것으로 알려졌다.

북한 급변사태에 대한 대비책 마련은 단순히 북한의 위기 상황을 관리하는 데 그치지 않고 한국 주도의 통일을 국제사회의 지지를 받아서 이룩하는 데 있다. 독일 통일의 경우 통주변 국가들을 설득하는 것이 매우 어렵고 중요했다는 것을 보여주고 있다. 최근 알려진 바에 따르면 미국을 제외한 소련, 영국, 프랑스 등 대부분 국가들이 통일 독일에 대해서 부정적이었거나 애매모호한 태도를 취했던 것으로 알려졌다. 독일은 미국을 설득하여 통일 독일이 유럽의 안전과 평화에 위협이 되지 않을 것임을 분명히 했다. 그것을 입증하기 위해 독일은 통일 이후 나토에 잔류하겠다는 의사를 분명히 했다. 독일의 경우에서 보는 것처럼 북한 급변사태에 대한 대비책은 한국 주도의 통일을 달성하기 위해 주변 국가들을 설득할 수 있는 구체적인 국제협력 방안이 포함되어야 한다.

우리 헌법 제3조는 “대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서”로 규정하고 있기 때문에 북한은 우리 영토에 속한다. 그러나 북한 지역에 대한 한국의 영토 주장은 국제적으로 승인된 적이 없다. 한국은 1948년 유엔 감시 하의 자유총선거에 의해 성립되고 유엔 총회에 의

해 승인받은 국가이다. 대한민국을 승인한 유엔 총회 결의안 195호에 따르면 한국은 유엔 한국임시위원단의 감시 하에 자유로운 선거가 실시된 남한 지역 내에서만 합법적 지위를 갖는다. 6.25 전쟁 당시 유엔군과 국군이 38선을 돌파하여 북진을 시도했을 때 한국과 미국 사이에는 북한 지역 통치 주체를 두고 심각한 논란이 벌어졌다. 미국은 유엔총회 결의안의 정신에 따라서 북한에 질서가 회복된 후 유엔 감시 하의 북한 주민들의 자유로운 선거를 통해 북한 지역의 한국으로의 통합 여부를 결정하여야 한다고 주장했다. 이와 달리 한국은 북한이 당연히 한국 영토의 일부이므로 한국 정부와 국군이 북한 지역에 대한 통치와 행정을 떠맡아야 한다고 주장했다. 전쟁 중 이와 관련된 논의는 중공군의 개입으로 전황이 악화되어 유엔군과 국군이 38선 이남으로 밀려남으로써 더 이상 진행되지 못했다. 그럼에도 당시 개진된 미국과 유엔의 견해는 향후 북한 붕괴 시 미국뿐만 아니라 국제사회의 입장을 이해하는 데 커다란 시사점을 던져주고 있다.

북한 급변사태 시 외교적 대응 방안 마련은 국제사회가 통일 한국의 대외정책에 대해서 어떤 기대를 갖고 있는지를 파악하는 것으로부터 출발해야 한다. 통일 그 자체를 위해 우리의 국익을 손상시키면서 까지 주변 국가들의 요구들을 수용하는 것은 매우 어렵다. 자유민주주의와 시장경제라는 우리 체제의 핵심적 가치에 대한 양보는 어떠한 경우에도 있어서는 안된다. 이 점에서 2009년 6월 한미정상회담에서 채택된 ‘한미동맹을 위한 공동비전’은 중요한 의미를 갖고 있다. 이 선언은 한반도 통일이 자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화통일이어야 함을 분명히 하고 있다. 이 선언과 관련하여 대북 핵억지력을 강조한 ‘확장억제’ 부분이 언론에 중점적으로 보도되었다. 그렇지만 이 선언은 통일문제와 관련하여 한국 중심의 통일을 미국이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

명백하게 지지했다는 점에서 역사적으로 매우 중요한 의미를 갖는 문건으로 이해되어야 한다. 한미 정상이 합의한 이러한 통일 원칙을 어떻게 구체화시키느냐 하는 것은 한국의 외교 역량에 달려있다. 통일외교는 바로 우리의 대북정책에 대한 국제사회의 공감대를 형성하고 필요 시 지지를 확보할 때 성공할 수 있다.

주변 국가들은 ‘핵무기 없는 통일 한국’에 일치된 이해관계를 갖고 있다. 한국은 주변 국가들이 갖고 있는 한반도 비핵화에 대한 입장을 충분히 고려하여 통일 한국은 비핵화의 원칙을 지지한다는 점을 명백히 밝혀야 한다. 북한의 핵 실험으로 인하여 1991년 남북한 사이에 합의된 『한반도 비핵화 공동선언』은 무용지물이 되었다. 그럼에도 한국은 통일 한국 건설 과정에서 북한 핵 시설 및 핵 무기에 대한 국제사회의 철저한 국제사찰 및 폐기 노력에 적극적으로 협조해야 한다. 이렇게 함으로써 북한이 핵을 꺼안은 채 붕괴할 경우 한국이 북한을 흡수하여 핵 보유국으로 등장하지 않을 것이라는 믿음을 주변 국가들에게 심어주어야 한다. 통일 한국은 비핵화원칙을 준수하는 대신에 기존 한미동맹에 기초하여 미국으로부터 핵우산을 확보해야 한다.

현재 남북한은 유엔에 동시 가입하고 있는 상태이다. 유엔은 주권 국가가 회원국이기 때문에 사실상 한반도에는 두 개의 주권국가가 존재한다. 동서독의 경우 모두 유엔 회원국이었지만 베를린 장벽 붕괴 이후 동독 주민들이 자발적으로 서독 중심의 통일을 지지함으로써 통일에 커다란 어려움이 없었다. 동독 주민들의 일반의지가 확인된 이후 국제사회는 통일 독일에 반대할 명분을 잃었다. 한국의 경우도 북한 주민이 한국 중심의 통일을 지지할 수 있도록 북한 주민의 인권 문제에 지속적 인 관심을 가지면서 유사시 주변 국가들을 설득할 수

있는 국제협력 방안을 마련해야 한다. 통일 한국은 비핵화를 지지한다는 점을 분명히 해야 한다. 나아가 북한의 핵 무기는 국제적 관할 하에 두고 궁극적으로 폐기처분하겠다는 입장을 분명히 하고 주변 국가들을 설득해 나가야 한다.

핵 문제와 함께 북한 붕괴 시 주변 국가들의 가장 큰 관심 사항은 북한 지역을 어떤 방식으로 관리할 것인가 하는 점일 것이다. 북한 유사시 중국이 북한에 군사적으로 단독 개입하는 것은 군사적, 정치적, 경제적으로 중국에게 너무 큰 부담이 될 것이기 때문에 중국이 이런 선택을 할 가능성은 매우 낮다. 마찬가지로 미국을 비롯한 여타 주변 국가들의 경우에도 이런 부담 때문에 감히 단독으로 북한문제를 처리하려고 하지 않을 것이다. 이라크와 달리 북한은 석유와 같은 자원도 없는 나라이고 주변 국가들의 입장에서 볼 때 그야말로 지역적 안정을 해치는 불량국가일 뿐이다. 주변 국가들은 자신들의 부담을 최소화하면서 통일 한국이 자국의 국익을 해치지 않는 방향으로 대외 정책을 추구하기를 원할 것이다. 그렇기 때문에 북한 붕괴 시 북한관리 방안은 유엔을 통한 방식이 될 가능성이 매우 높다. 북한 지역에 대한 한국의 단독관리 방식을 주변 국가들이 용인할 경우 한국은 이 방안을 채택할 수 있을 것이다. 그러나 주변 국가들이 이 방식을 선호하지 않을 경우 유엔에 의한 북한의 국제적 관리 방식이 한국의 국익에 배치된다고 볼 수 없을 것이다. 한국은 유엔과 함께 북한 민주화 과정을 관리하여 북한 주민의 자율적 의사에 의해 등장한 새로운 정치 세력이 한국으로의 흡수통합을 결정할 수 있도록 적극적 노력을 기울여 나가야 한다.

미국은 2006년 10월 말 워싱턴에서 개최된 제38차 한미연례안보협의회에서 한국의 전시작전통제권 단독 행사 협상에서 유엔사의 존

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

속을 강조하고 있다. 이러한 미국의 입장은 북한의 군사적 위협이 상존하고 있는 현 상황에서 한미 합의에 의해 한미연합사가 해체된다고 하더라도 북한이 다시 남침할 경우 유엔사령부의 강화와 증원을 통해서 대응하겠다는 의지를 분명히 한 것으로 볼 수 있다. 북한 체제가 붕괴하고 북핵 위협이 제거된 후 유엔사와 관련된 미국과 중국의 입장은 변할 수 있을 것이다. 현재 유엔사령부는 북한의 남침을 저지하기 위해 유엔안전보장이사회 결의에 의해 창설되었다. 북한 붕괴 시 현재의 유엔사는 안보리 결의를 거쳐서 북한 지역의 안정화를 위한 유엔평화유지군의 역할을 담당하는 방향으로 그 역할을 확대할 수 있을 것이다. 이 경우 한국은 북한 붕괴 시 북한 지역에 유엔 평화유지군의 일부로서 군사력을 투입하는 것이 독자적 방식의 군사 개입보다는 훨씬 더 국제사회로부터 지지를 받을 수 있을 것이다. 북한 지역을 효율적으로 관리하기 위해서 가장 중요한 것 중의 하나는 북한 주민과의 언어 소통 문제이다. 이는 한국이 유엔평화유지군의 일부로 참여한다고 하더라도 한국이 주도적 역할을 할 수밖에 없는 이유이다. 또한 한국이 유엔의 틀 내에서 북한 재건에 참여한다고 하더라도 한국이 대부분의 경제적 부담을 질 수밖에 없을 것이기 때문에 북한 민주화 과정에서 한국의 발언권을 강화시킬 수 있을 것이다. 이렇게 될 경우 한국은 유엔에 의한 북한관리 방식을 따르면서도 북한 붕괴 이후 전개될 북한 민주화와 경제 재건 과정에서 주변 국가들로부터 커다란 저항 없이 한국의 국익을 관철시켜 나갈 수 있을 것이다.

8. 한미동맹과 대북정책 확산을 위한 국제협력

대북정책 확산을 위한 국제협력의 근간은 한미동맹이 되어야 한다. 탈냉전 이후 미국은 군사력, 경제력, 소프트 파워 등 국력의 모든 측면에서 유일 초강대국으로서의 지위를 누리고 있다. 6.25 전쟁 이후 성립된 한미동맹은 한국의 정치 및 경제 발전에 커다란 기여를 했다. 또한 미국은 역사상 처음으로 아시아 지역에서 평시 동맹을 체결하여 동북아 지역 균형자 역할을 하기 시작했다. 이러한 미국의 역할 때문에 앞서 지적한 바와 같이 동북아 지역에서는 60년이 넘는 ‘장기간 평화’가 지속되고 있다. 그럼에도 과거 노무현 정부가 자주 노선과 ‘동북아 균형자’ 노선을 내세워 한미관계가 소원해졌다. 독일의 경우와 마찬가지로 미국의 협조 없이는 대북정책 확산을 위한 국제협력이 어려워진다는 점을 분명하게 인식해야 한다. 이명박 정부는 과거 정권들의 문제점을 극복하고 한미동맹을 복원하는 데 성공했다.

21세기 한국과 미국은 과거처럼 단순히 군사적 동맹관계에 머물러 있지 않다. 자유민주주의와 시장경제라는 이념을 공유하는 가치동맹으로 나아가고 있다. 또한 한국의 국제적 위상도 높아져서 과거와 같은 수혜자의 지위를 벗어나 국제적 책임을 다할 것을 국제사회로부터 요구받고 있다. 이 점에서 한미동맹은 한반도 차원에만 국한될 것이 아니라 지역적, 세계적 차원의 관심사항에 협조하는 방향으로 발전되어야 한다. 이러한 확대된 한미 간 공조체제의 형성과 발전은 한국의 대북정책에 대한 미국의 지지를 확보하는 데 도움을 줄 것이 분명하다. 미국의 지지를 바탕으로 한국은 주변 국가들을 설득해나갈 수 있을 것이다.

2007년 리처드 아미티지(Richard Armitage) 전 국무부 부장관과

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

조셉 나이(Joseph Nye) 하버드대학 교수에 의해 작성된 『신아미티지 보고서』는 향후 한국이 자신의 대북정책을 실현시켜 나가는 과정에서 어떻게 미국과 협조체제를 유지해야 하는지를 잘 보여주고 있다.¹³ 2020년을 겨냥한 장기 비전을 담고 있는 이 보고서는 미국의 동북아 전략과 관련하여 선택 가능한 네 가지 전략 구도를 제시하고 있다. 우선 미국이 아시아 지역에서 패권적 지위를 추구하고 일방적으로 지역 질서를 요리하려고 하는 것은 미국의 국력의 한계를 넘어설 뿐만 아니라 미국의 국익에도 도움이 되지 않는다고 본다. 그렇다고 미국이 급격히 부상하고 있는 중국과 함께 일종의 ‘미·중 협조체제’(condominium)를 구축하여 이 지역 질서를 관리할 경우 일본뿐만 아니라 여타 기존 미국의 동맹국들로부터 심각한 저항에 직면할 것을 우려하고 있다. 미·중 사이에 존재하는 정치 이념과 가치의 차이에 비추어볼 때 이 체제의 구축은 시기상조라는 것이다. 또한 미국이 중국을 위협으로 간주하여 미일동맹을 중심으로 중국에 대항하는 구도를 만들 경우 생겨날 ‘새로운 아시아판 양극체제’는 미국의 국익에 도움이 되지 않는다고 본다. 결론적으로 이 보고서는 미일동맹을 중심으로 하되 사안별로 중국과 긴밀하게 협력해 나가고 지역질서 관리를 위해 중국의 적극적 역할을 인정하는 것이 미국의 국익에 부합된다고 주장한다.

이 보고서의 입장은 북핵문제 해결을 위해서는 중국을 의장국으로 인정하고 중국과 협조해 나가는 미국의 정책에 그대로 반영되고 있다. 그렇지만 최근 일본에서 하토야마 정권 출범 이후 미일관계가 과

¹³-Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, “The US-Japan Alliance: Getting Asia Right Through 2020,” Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2007.

거 한국의 노무현 정부 시절처럼 소원해지고 있다. 이는 한국의 대북 정책 추진을 위해서도 바람직하지 않은 현상이다. 한국은 견고한 한미동맹을 바탕으로 한·미·일 공조체제를 구축해야 한다. 미일관계가 소원해질 경우 대북정책 추진을 위한 국제협력에는 차질이 빚어질 우려가 있다. 또한 한국은 여전히 북한에 대해 커다란 영향력을 행사하고 있는 중국과 북핵문제 해결 및 대북정책 추진을 위해 협력해야 한다. 대북정책 확산을 위한 국제협력 과정에서 일본과 중국의 지지와 협력을 확보하는 것은 매우 중요하다. 그렇지만 무엇보다도 중요한 것은 한미동맹을 공고히 하고 확고한 한미공조체제를 바탕으로 대북정책을 추진하고 국제협력 방안을 모색하는 것이다.

9. 결론

북핵문제 해결을 통해서 한반도 평화를 구축하고 평화통일의 기반을 마련하기 위해 이명박 정부의 대북정책에 대한 국제적 공감대를 형성하고 주변 국가들의 지지를 이끌어내는 것은 매우 중요한 과제이다. 유엔 안보리 대북제재 결의안 1874호에 대한 국제사회의 지지에서 보듯이 한반도, 동북아, 핵 비확산 레짐을 지지하는 모든 국가들이 북핵 폐기를 지지하고 있다. 그럼에도 지난 두 정권 하에서 이루어진 두 번의 남북정상회담에서 북핵문제는 언급조차 되지 않았다. 이런 사실은 한국의 대북정책에 대한 국제사회의 불신감을 키웠다. 특히 북핵문제 해결을 우선시 한 전통적 우방인 미국은 과거 국민의 정부와 참여정부의 대북정책에 대해서 유보적 입장을 취했다. 미국의 지지와 지원 없이는 북핵문제 해결뿐만 아니라 북한 유사시 한국 주도

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

의 통일을 달성하기가 매우 어렵다. 이 점에서 과거 정권들과 달리 북핵문제 해결을 최우선시하는 이명박 정부의 '상생과 공영의 대북정책'은 미국을 포함한 국제사회의 공감대를 형성하고 지지를 이끌어낼 수 있을 것이다.

이명박 정부는 국제공조를 통해서 북핵문제 해결을 위한 구체적 방안을 제시하는 데 모든 노력을 집중해야 한다. 북핵 폐기의 원칙 제시가 모든 문제를 해결해 줄 수는 없다. 따라서 미국, 일본, 중국, 러시아 등 6자회담 참여국들과 상시적 대화를 통해서 북핵문제의 평화적 해결 방안을 주도적으로 찾기 위해 노력해야 한다. 우선 최근 북한이 제의하고 있는 것으로 보도되고 있는 남북정상회담의 추진도 적극적으로 고려해야 한다. 제3차 정상회담에서 북핵문제를 어떤 방식으로든지 논의하는 것을 북한이 수용한다면 이명박 정부로서는 정상회담을 회피할 이유가 없다. 한번의 정상회담으로 북핵문제가 완전히 해결되리라고 국민들과 국제사회는 기대하지 않을 것이다. 1991년 남북한이 합의한 '한반도비핵화선언'을 재확인하고 북한이 6자회담에 복귀하는 수순을 밟는다고 하면 정상회담을 통한 북핵문제 해결을 위한 실마리는 마련된 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 이명박 정부는 과거 정부들처럼 북핵문제를 의제화하지 않는 정상회담에는 응해서는 안된다. 이것은 국내정치적으로 엄청난 후폭풍을 불러올 것이고 대북정책 확산을 위한 국제협력에도 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

북핵문제 해결을 위한 방안을 모색하고 국제적 공감대를 형성하기 위해서 이명박 정부는 서울에 '한반도 비핵화센터'의 설치를 적극적으로 검토해야 한다. 이 센터가 한반도, 동북아 지역 및 세계 비핵화를 위한 연구와 정책 개발의 세계적 중심이 될 수 있도록 발전시켜 나가

야 할 것이다. 오바마 대통령도 ‘핵 없는 세계’의 건설을 대외정책의 가장 중요한 쟁점 중 하나로 제시하고 있다. 지금뿐만 아니라 통일 이후에도 한반도 비핵화에 대한 정책 의지를 강조하고 세계적 차원의 비핵화를 논의하기 위한 중심적 연구 및 정책 토론의 장으로 이 센터를 활용해 나가야 한다. 이 센터가 활성화될 경우 더 이상 6자회담도 중국 베이징에서 개최할 필요가 없을 것이다. 이 센터가 북핵문제뿐만 아니라 여타 지역의 핵 비확산 문제를 다룸으로써 한국의 국제적 위상을 높일 수 있고 한반도 평화에도 기여할 수 있을 것이다.

북핵문제 해결이 지연되고 있는 상황에서 북한 주민의 식량난과 경제난이 점점 가중되고 있다. 이 점을 고려하여 이명박 정부는 대북 정책 추진에서 원칙을 강조하면서도 유연성을 발휘할 필요가 있다. 북한에 대한 인도적 지원은 국제사회 및 국제기구와 협조 하에 추진하는 유연성을 발휘해야 한다. 대북정책 지원 방식을 차별화하고 북한의 실질적 변화를 유도할 수 있는 방향으로 원칙을 갖고 대북지원이 이루어지면 국민적 공감대를 형성할 수 있을 것이다. 대북지원의 내용을 더욱 구체적으로 구분할 필요가 있다. 이명박 정부는 대북지원을 인도적 지원, 보상적 지원, 인센티브 지원 등으로 구분 짓고 그것을 명확히 해 나갈 필요가 있다. 이런 구분을 통해서 대북 인도적 지원에 대해 국민을 설득하고 국제사회와 공감대를 넓혀나가야 한다.

북한 인권 문제와 관련하여 국제사회와의 공감대를 확대, 강화시켜 나가기 위해 이명박 정부는 더욱 적극적인 노력을 전개해야 한다. 그 노력의 일환으로 ‘북한인권재단’ 설립 추진을 적극적으로 검토해야 한다. 북한 인권 문제를 다루는 정부 기관들은 여기저기 흩어져 있어서 일관되고 지속적인 정책 추진이 어려운 상황이다. ‘북한인권재단’을 중심으로 북한 인권 문제를 체계적으로 다룸으로써 ‘한반도형 헬

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

싱기 프로세스'를 추진할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 지금까지 외국 정부 뿐만 아니라 수많은 인권 단체들이 북한 인권 문제를 제기해 오고 있다. 이러한 외국의 노력에 화답하여 이명박 정부의 대북정책 확산을 위한 국제협력을 강화시키고 북한 인권의 실질적 개선 방안을 찾기 위해서라도 '북한인권재단'의 설립은 하루 빨리 추진되어야 한다.

참고문헌

1. 단행본

통일교육원. 『통일문제의 이해』. 서울: 통일교육원, 2009.

Gaddis, John Lewis. *The Long Peace*. New York: Oxford University Press, 1987.

Kennan, George F. *Memoirs, 1925-1950*. New York: Pantheon Books, 1967.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994.

Litwak, Robert S. *Détente and the Nixon Doctrine*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations*. 5th ed. New York: Knopf, 1973.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Relations*. New York: McGraw-Hill, 1979.

2. 논문

박영준. “동북아균형자론’과 21세기 한국외교.” 『한국정치외교사학회논총』. 제28집 1호, 2006.

배종윤. “동북아시아 지역질서의 변화와 한국의 전략적 선택: ‘동북아 균형자론’을 둘러싼 논쟁의 한계와 세력균형론의 이론적 대안.” 『국제정치논총』. 제48집 3호, 2008.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

서재진. “신정부 대북정책: 과제와 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 3월호, 2008.

Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye, “The US-Japan Alliance: Getting Asia Right Through 2020.” *Center for Strategic and International Studies*. Washington, D.C., 2007.

Cha, Victor D. “Engaging North Korea Credibly.” *Survival*. Vol. 42, No. 2, Summer 2000.

Dubinini, Iurii. “Stalin Never Turned up for Contact.” *International Affairs*. Vol. 49, No. 4, 2003.

Haas, Richard and Meghan O’Sullivan. “Terms of Engagement: Alternatives to Punitive Policies.” *Survival*. Vol. 42, No. 2, Summer 2000.

Molineu, Harold. “Negotiating Human Rights: the Helsinki Agreement.” *World Affairs*. Vol. 14, No. 1, Summer 1978.

Moon, Chung-in. “The Sunshine Policy and Ending the Cold War Structure.” *Ending the Cold War in Korea*. Chung-in Moon, Odd Arne Westad, Gyoo-hyong Kahng, eds. Seoul: Yonsei University Press, 1999.

XI. 북한 리스크의 대국민 이해 확산을 위한 모델연구: 인덱스의 개발을 중심으로

김용호(연세대학교)



1. 들어가는 말

대북정책의 대국민 홍보에 있어 가장 취약한 부분은 정부가 북한 관련 어젠다 형성의 주도권을 선점하고 있지 않다는 점이다. 북한 관련 이슈들의 어젠다 형성권은 북한도발외교와 그에 대한 대응의 미흡을 질타하는 남한 언론의 전유물이었다고 해도 과언이 아닐 정도로 정부가 끌려 다니는 양상을 보여 온 것이 사실이다. 이 같은 현상은 정부의 대북정책 추진 과정에 대한 관심보다 북한의 도발적 행태가 더욱 언론의 관심을 받고 있으며, 예측을 불허하는 북한의 도발에 대한 국민들의 감정이 정부의 무능으로 인식된 현상에서 발생된 것이다.

즉, 대북정책 추진 과정상의 난제는 북한의 도발적 외교가 대북정책과 무관한 어젠다들을 꾸준히 생산해 낸다는 점이다. 정부는 정부의 일정대로 대북정책을 추진하고 이를 국민들에게 홍보하고자 하지만 예측불허의 북한발 어젠다가 생성되면서 정부의 일정은 항상 혼선을 빚게 되는 것이다. 정부의 일정보다는 북한의 도발이 언론의 어젠다를 형성하게 되면서 정책의 콘텐츠와는 무관하게 대북정책은 비난의 대상이 되고 있다. 따라서 북한 도발의 예측 가능성을 확보하고 그에 대한 단계별 대응책과 홍보책을 미리 마련하여 북한의 도발 발생 시 바로 작동시키는 시스템을 확보해야 한다.

대국민 홍보의 가장 시급한 과제는 정부의 어젠다 설정기능 회복이다. 현재 대북정책과 관련된 어젠다 설정기능은 언론과 시민단체, 그리고 북한이 나눠 갖고 있는 실정이다. 이런 현실에서 본 연구에서는 북한의 도발적 외교가 대북정책의 어젠다를 선점하는 현상을 제어하

* 이 연구는 연세대학교 대학원 정치학과 고의찬 조교의 도움으로 작성되었음.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

기 위하여 북한의 도발적 외교에 대한 예측 가능성을 확보하는 데에 주안점을 두고 있다. 예측 가능성을 제고함으로써 북한의 도발적 외교 행태에 대한 사안별 대응책을 마련하는 데에 기초 자료를 제공함으로써 어젠다 기능을 회복할 수 있기 때문이다.

외국인들이 간혹 제기하는 흥미로운 현상 중 하나는 한국인들이 북한의 핵보유에는 민감하게 반응하지 않으면서 광우병이나 AI, SI 등의 전염성 질병에는 과민 반응을 보인다는 점이다. 2007년에 한국에서 자살로 사망한 수는 12,174명, 교통사고로 사망한 수는 7604명, 알코올 관련 사망자수는 4701명인데 반해¹ 히로시마 원폭 사망자는 약 14만 명, 나가사키 원폭 사망자는 약 7만 명이었다. 원폭 두 발에 일본이 무조건 항복하였던 점을 고려한다면 북한의 핵탄두 보유 추정 수치가 한국인들에게는 커다란 안보적 위협으로 인식될 수 있음에도 한국인은 이를 초연한 것으로 인식되고 있다.

북한의 임진강 상류 댐 방류 역시 북한발 리스크 관리의 중요성을 환기시키는 사건이었다. 우리 하천의 상류에 위치하고 있는 북한의 댐 방류 가능성에 대해 수위를 측정하고 경보를 울리는 모든 시스템이 갖춰져 있었지만 여러 가지 요인들로 인하여 기능하지 않았다. 우리 정부 일각에서 제기했던 수공 위협의 가능성, 낙후된 시설이나 미숙한 관리로 인한 대량 방류에 대비할 필요성은 물론 북한과 관련된 최악의 경우(worst case)가 발생할 경우의 파장 역시 시사하는 것이었다.

이 글은 국가신인도 및 주가 등 우리 경제상황 분석에 빠지지 않고 등장하는 북한변수를 리스크(risk)라는 시각에서 분석하고자 작성된 것이다. 2000년 이후 우리나라에서 발생한 주요 사건들을 보면 경제

¹ 『조선일보』, 2009년 6월 4일; 『경향신문』, 2008년 9월 10일, 10면.

적이나 사회적 시각보다는 외교나 안보, 정치적 관점에서의 분석을
요하는 사례들이 대부분임을 알 수 있다.

● 표 XI-1 2009년 이후 주요사건

연도	외교/안보/정치	국제금융/해외경제	사회불안 및 사건
2001	부시 행정부 출범, 9.11 테러	엔론 사태	
2002	서해교전, 2차 북핵위기		반미시위(호순·미선), 태풍 루사
2003	노무현 정부 출범, 이라크전쟁	카드 대란	사스, 지하철 방화
2004	대통령 탄핵	동남아 쓰나미	쓰레기만두, 연쇄살인
2005	북핵 보유 선언, GP 총기 난사사건	허리케인 카트리나	사학법, 황우석 사태, 양양산불
2006	북한 미사일·핵 실험, 소말리아 동원호 피납	AI, 인도네시아지진	
2007	아프칸 납치	서브프라임,	태안 기름유출
2008	이명박 정부 출범, 금강산관광객 피격, 독도문제	쓰촨성 지진, AI, 글로벌 금융위기, 부동산침체, 원유가 급등	송례문 전소, 촛불시위 (쇠고기수입), 물류파업
2009	오바마행정부 출범 개성공단 폐쇄, 북한 미사일·핵 실험	미국경제침체 지속	용산참사

북한변수 역시 분명 정치적 변수임에 틀림없지만 외교안보나 통일
정책의 범주를 벗어나면 경제적 시각에서의 분석에 의지하는 경향이
크다. 북한 핵문제가 부각될 때마다 대부분의 국내 증권사들은 경제적
시점에서의 분석이나 단기적 전망에 의존하는 경향이 짙다. 그러나
외국의 증권가나 경제계의 경우 정치적 위험의 분석은 기업전략수립
및 국가의 협상전략수립에 있어 이미 하나의 요소로 자리 잡고 있다.

정치적 위험에 대한 분석과 연구가 경제와 경영 분야에서 이미 활발히 이뤄지고 있음도 사실이다. 때문에 정치적 위험에 대한 연구결과가 정치학 분야보다 오히려 경제학이나 경영학 분야에서 활발히 생산되고 있으며 *Journal of International Business Studies*, *Harvard Business Review*, *Journal of International Money and Finance*, *Columbia Journal of World Business* 등 유수의 저널에서 정치적 위험에 대한 논문이 게재되고 있다.

이 글에서는 북한 리스크를 관리하기 위한 다단계 모델을 제시하고 있다. 현재 증권사나 경제계에서의 북한 리스크 분석 과정은 북한 발 리스크 자체에 대한 분석보다는 북한변수 발생 시 주가나 경제지수의 반응 경과에 기초하는 경향이 짙게 나타난다. 즉, 리스크 자체가 내포하는 위험보다는 사회적, 경제적 인식을 보다 중시한다는 것이다. 또한 리스크 발생을 시사하는 적지 않은 인디케이터(indicator) 들이나 북한이 보내는 시그널들을 경제 논리나 단시안적 시각으로 해석한 나머지 아예 도외시하기도 한다. 이 글이 제시하는 다단계 모델은 북한 리스크가 발생(trigger)하기 이전과 이후로 나누어 이전에는 인디케이터로부터 리스크 발생 여부를, 이후에는 리스크 자체의 검증(validation) 및 3가지의 각기 다른 차원의 분석(red-cell, what-if, worst case)을 제시하고 있으며 동시에 발생된 리스크의 확대 여부를 측정하는 인디케이터의 분석이 병행되는 단계들로 구성 되어 있다.

2. 북한 리스크 분석모델의 필요성

안보상의 위기란 흔히 위협(threat)으로 표현되는 안보환경상의 위기와 안보정책 운용 과정에서 파생되는 위기(risk)로 분류될 수 있다. 후자는 위협을 인지하고 분석하며, 이에 대한 대안을 수립하고 그 대안이 실행되는 과정에서 경로 의존적인 후속 위기의 발생 가능성과 그 대책 수립 과정까지 포괄하는 의미를 내포한다. 특히 안보위기보다 상위개념인 정치적 위험(political risk)이란 증권가에서 흔히 지칭하는 지정학적 위험보다 훨씬 포괄적인 개념이다. 정치적·국제 정치적 변수에 의해 국제기업활동이나 주식, 환율 및 원유가 등 주요 경제지표상의 불연속성(discontinuity)과 불확실성(uncertainty) 혹은, 그 잠재성이 존재하는 것으로 정의될 수 있기 때문이다.² 대개의 경우 리스크란 측정 가능한 손실(measurable loss)이 발생할 가능성을 의미하는 것이므로 정치적 위험 역시 특정한 정치적 변수가 경제행위에 손실을 초래할 수 있는 가능성으로 정의해 볼 수 있을 것이다. 보다 구체적으로 정치적 행위나 결정이 기업의 능력이나 목적 추구에 장애를 초래하고 궁극적으로 기업의 자산가치에 변화를 수반할 가능성을 정치 리스크로 정의할 수 있다.³ 전쟁의 선포, 테러행위, 개인자산동결 결정, 외국인투자를 규제하는 법 개정 등의 정치적 행위가 모두 정치위험에 해당하는 것이다. 개성공단 마비 역시 경제적

² Stefan H. Robock, "Political Risk: Identification and Assessment," *Columbia Journal of World Business* (July/August 1971).

³ Alexander J. McNeil, Rudiger Frey, and Paul Embrechts, *Quantitative Risk Management: Concept, Techniques, and Tools* (Princeton: Princeton University Press, 2005), p. 1; Ian Bremmer and Preston Keat, *The Fat Tail: The Power of Political Knowledge for Strategic Investing* (Oxford: Oxford University Press, 2009), pp. 5, 9와 p. 200, fn. 5.

요인보다는 정치적 요인에 기인했다는 점에서 정치적 위협의 결과로 볼 수 있다.

대부분의 증권사 애널리스트들이 북핵문제나 국제분쟁과 관련된 리스크를 지정학적 리스크로 간주하면서 단기적 리스크만 제시하는 것은 지정학적 리스크에 대한 부적절한 용어의 사용 때문이다. 지정학적 리스크란 현재 국내 증권사들에 의해 활용되는 것보다 훨씬 더 큰 의미를 내포하는 것으로 강대국의 국력 신장이나 쇠퇴, 국가 간 전쟁이 금융시장을 마비시키거나 혹은 새로운 금융시장을 창출해 낼 수 있는 커다란 임팩트를 수반하는 리스크를 지칭한다.⁴ 결국, 자연히 지정학적 리스크의 분석에는 장기간의 시간이 소요된다. 이는 예컨대, 중국의 부상과 같은 사안을 분석하기 때문이다.

뿐만 아니라 경제계에서의 지정학 리스크의 분석이 단시안적 대안 마련에 주안하고 있는 것은 경제 리스크 예측보다 훨씬 장기적인 분석 기간과 이에 대한 분석력을 갖춘 인적자원 고용의 부담, 그리고 비경제적 변수들을 통계 수치로 도식화하는데서 나타나는 부적절함에서 오는 불신 등에서 비롯되는 것이다. 아래 표에서 볼 수 있는 바와 같이 국가신인도를 결정하는 요인들 중 정치 리스크만이 정성적 평가가 지표로 활용될 뿐 나머지는 계산상의 편향이 존재할 수는 있겠으나 대부분 정량적 지표가 활용되고 있다.

⁴- *Ibid.*, p. 38.

● 표 XI-2 국가신인도 결정요인과 변수

국가신인도 결정요인	주요 지표	주요 분석항목
정치 리스크	정성적 지표	정부형태, 국가안보, 대외협정도, 분쟁가능성, 사회안정 수준
소득 및 경제구조	1인당 GNP	생활/소득수준 및 분포
경제성장 전망	경제성장률	저축/투자 규모와 구성
재정유연성	GDP대비 재정수지	정부재정수지
공공부채 부담	GDP대비 정부부채	공공부채 및 이자부담수준
물가 안정성	물가상승률	물가상승률 추이
국제수지구조/유동성	GDP대비 경상수지	재정·통화유연성
대외채무부담/유동성	수출액대비 총외채규모	공공외채 규모

출처: 김병기·최호상, 『왜 우리는 AAA를 원하는가』 (서울: 삼성경제연구소, 2007).

무엇보다도 연간 실적 기준으로 차년도 사업계획을 수립하는 대부분의 기업들에게 길게는 20년 앞을 내다보는 정치 리스크까지 관리할 만한 능력이 부족하다는 점 또한 감안해야 한다.⁵ 몇몇 관리능력이 있는 대기업들 역시 국가 차원의 문제해결능력까지는 보유할 수 없다. 아래 표에서 보는 바와 같이 국가의 정치적 판단에 따른 결정들이 경제에 커다란 파장을 불러일으키는 데 반해 기업 차원에서 이들 문제에 대한 해결책을 모색하기란 사실 역부족이다. 대규모 다국적 은행이나 세계적인 방위산업체의 경우도 국가의 주요 기관들에 대한 로비를 통해서만 이들 리스크를 관리할 수 있을 뿐이다.

⁵ Ibid., pp. 3, 23.

표 XI-3 정부/비정부기관 정책과 경제에의 영향

	정부정책	비정부기관 정책
직접영향	화폐절하, 통화조정, 규제변화, 국가신용절하, 은행자산동결	테러, 파업, 내전
간접영향	전쟁선포, 정부구조변화, 성명발표, 선거	

출처: Ian Bremmer and Preston Keat, *The Fat Tail: The Power of Political Knowledge for Strategic Investing* (Oxford: Oxford University Press, 2009), p. 64.

따라서 대부분의 증권사들은 위협(threat)이 실제적인 기업 활동에 대한 위험요소(risk)로 가시화될 때까지 판단을 유보하거나 간과하는 경향이 있다. 소위 펀더멘털에 영향을 주지 않는 이상 경계는 하되 성급한 결정을 요하지는 않는다는 것이다. 또한 북한 관련 주요 사건들이 KOSPI에 큰 영향을 주지 못한 것으로 분석하는가 하면 “정치적·지정학적 리스크 등 ‘비경제적 이슈’는 단명한다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.”고 분석하기도 한다.⁶

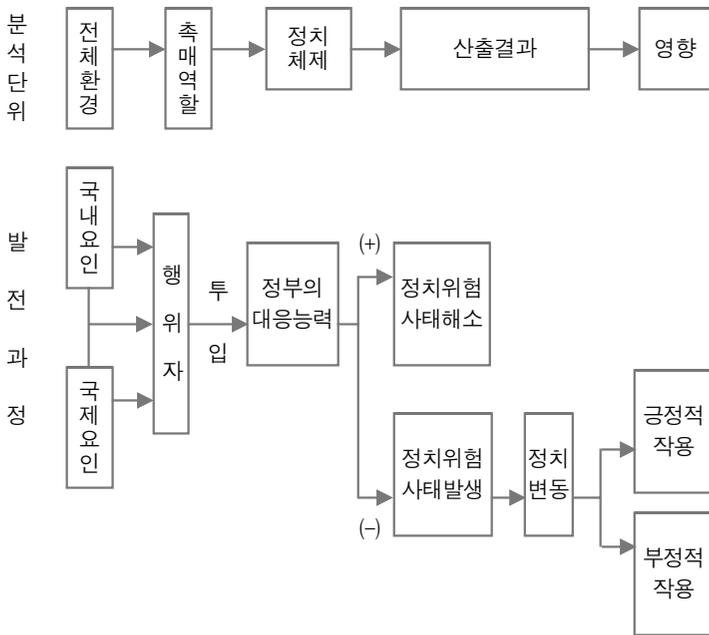
그러나 우리 경제가 세계 10위권 경제임에도 우리 증시가 아직 선진국 증시에 편입되지 못한 주원인은 역시 북한 리스크에서 찾을 수밖에 없다. 잠재된 리스크로 안고 가야할 부담으로서 북한 리스크를 바라보는 시각이 그 한 예이다.⁷ 북핵 실험 이전 핵 실험 가능성에 대한 예측에서도 핵 실험 후 북한의 강경대응으로 미국의 직접 제재가 강행될 경우의 가능성을 적게 보고 있기는 하다. 그러나 이 경우 주식시장의 조정 폭과 기간을 통상적 수준보다 상회할 것으로 예측하는 경향 역시, 북한 리스크의 잠재적 위험 요소를 염두에 둔 계산으로 볼 수 있다.⁸

⁶ 동양종합금융증권 리서치센터, 『My Asset Daily』, 4739호 (2009.5.26), p. 3.

⁷ 삼성증권 투자정보파트, 『Samsung Daily』, 2006년 7월 6일, pp. 3~4.

북핵문제를 위기관리 차원에서 보려는 시도는 정치학 분야에서 아직 생소한 것이 사실이다. International Crisis Watch에 의해 다양한 국제 위기의 분석이 꾸준히 진행되어 왔으나 리스크의 예측 및 관리라는 측면에서라기보다는 위기에 대한 해석과 전망 위주의 분석이 주를 이뤄왔다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 우선, 한국에서 정치 리스크에 대한 본격적 분석은 홍득표의 연구를 들 수 있다.

●그림 XI-1



범례: (+)는 체제의 대응능력이 높음과 (-)는 낮음을 표시.

→ 발전방향표시

출처: 홍득표, “외교정책결정과 정치위험분석,” 『국제정치논총』, 제32집 2호 (1992).

8. 삼성증권, 『Market Strategy』, 2006년 10월 9일, pp. 1~3.

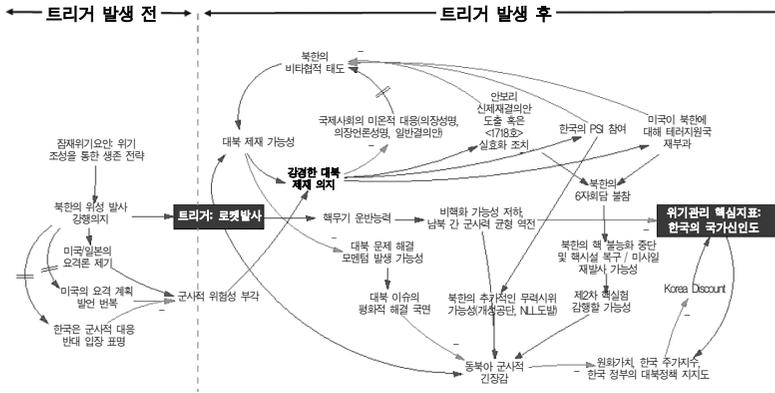
이 연구는 국내 요인과 국제 요인으로 분석 단위를 이분화하고 이들 요인들이 행위자를 통해 정부의 대응 능력에 투입되어 정치 위험이 해소될 경우와 정치 위험이 발생될 경우를 상정하고 이를 다시 긍정적과 부정적 영향을 초래할 정치변동과 연동하고 있다. 대상국의 정치 리스크에 대한 측정은 대외경제협력에 필수적 요소라는 점을 주지하면서 잠재 협력 대상국에 대한 간단없는 정보의 수집을 기초로 정치 위험 분석이 이뤄져야 할 필요성을 제기하고 있다.⁹

결국 국제분쟁이나 북핵문제에 대한 리스크 측정과 운용 등의 활용이 간과되고 있음을 알 수 있다. 북한 리스크의 관리 과정이라는 입장에서 투명한 본격적인 시도는 삼성경제연구소(SERI) 방태섭 연구팀에 의해 진행되었다. 이들이 작성한 보고서¹⁰는 북한발 안보위협에 노출되어 있는 국가와 기업이 모두 상시적 위기관리 체제를 구축해야 한다고 주장하면서 북한의 로켓 발사에 대한 한국과 미국의 대응 수위에 따라 위기 전개 양상이 달라진다는 ‘확산과 대응의 인과관계’의 인과루프지도(Casual Loop Diagram: CLD)를 제시하고 있다. 이 연구는 위기관리의 핵심 지표를 한국의 국가신인도로 설정함으로써 북핵문제를 국제관계나 분쟁의 측면에 국한시키지 않고 경제 분야에 대한 파장이라는 측면에서 다루고 있다. 그러나 이 연구는 북한의 미사일 발사를 트리거로 설정하여 트리거 발생 이후의 위기관리 프로세스에 초점을 맞춰 북한 리스크의 사전 예측과 대비라는 측면에 주안점을 두지는 않았다.

⁹ 홍득표, “외교정책결정과 정치위험분석,” 『국제정치논총』, 제32집 2호 (1992), pp. 301, 309.

¹⁰ 삼성경제연구소, 『CEO Information: 시스템 관점의 위기관리 프로세스: 북 로켓 발사 사례를 중심으로』 (서울: 삼성경제연구소, 2009).

●그림 XI-2 로켓발사에 따른 위기 확산과 대응의 인과관계



주: 1) 위 도표는 인과루프지도(Casual Loop Diagram, CLD)
 2) 화살표의 시작은 원인, 끝은 결과이며 음(-)의 부호는 인과관계가 반비례, II는 시간 지연을 의미
 출처: 삼성경제연구소, 『CEO Information: 시스템 관점의 위기관리 프로세스: 북 로켓발사 사례를 중심으로』 (서울: 삼성경제연구소, 2009), 699호.

이 가운데 이안 브레머(Ian Bremmer)가 설립한 유라시아 그룹(Eurasia Group)은 전 세계 기업을 대상으로 정치적 위험에 대한 컨설팅을 주력 사업으로 추구하는 회사로 정치적 위험에 대한 정치학적 접근을 통해 기업 활동에 제기되는 정치 리스크를 컨설팅해 주고 있다. 국가 리스크의 측정과 안보적 위기관리 및 전략적 투자에 대한 국제정치적 접근을 통해 정치적 리스크의 정치학적 접근을 시도하고 있어 주목된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

3. 북한 리스크 측정모델의 개발

북한 리스크의 분석모델을 개발함에 있어서 직면하는 가장 기본적인 문제는 과학적 측정이 불가능하다는 것이다. 금융위기의 관리에는 계량적인 방법들이 동원되고, 전염성 병균의 관리에는 감염 및 전염 가능성의 산출 등 산술적 방법이 동원되기도 하며, 환경위기의 관리에는 위협 요소의 규명과 그에 대한 처방 및 반응을 중심으로 대처 방안이 논의되곤 한다. 그러나 국제 안보나 분쟁 등의 위기관리 과정에서는 위협(threat)의 존재는 인정되지만 정책 대안의 선택이나 우선순위 등의 설정에 초점이 맞춰져 있을 뿐 위기에 대한 실질적인 측정이나 무대응의 위기(risk of not acting)에 대한 측정 등 위기관리 과정은 도외시되고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 안보 분야의 위기관리는 금융 분야나 기업의 위기관리보다 부서나 정책 대안 간의 경쟁 면에서 덜 신축적이지만 오류의 결과는 경제 분야보다 훨씬 더 치명적이다.¹¹

북한 리스크의 관리 과정에서는 홍수처럼 밀려오는 북한 관련 정보를 취사선택해야 하면서도 그 분석 결과는 정성적 평가의 형태로 내놓을 수밖에 없다. 때로는 자칫 지나쳐 버린 정보가 대형 리스크로 발전할 수도 있는 우려마저 내포되어 있다. 또 한 가지 염두에 두어야 할 것은 위협의 종류에 따라 경보의 체계와 성격도 달라져야 한다는 것이다. 핵미사일 경고 시스템이 9.11 테러를 경고하지 못한 것과 마찬가지로 북한의 전면전뿐 아니라 국지적 공격에 대한 경보 체계 역시

¹¹- Paul Bracken, Ian Brenner and David Gordon, *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management & Risk Assessment* (New York: Eurasia Group, 2005), p. 2.

구축되어야 한다. 북한의 붕괴나 전면적 혹은 국지적 도발뿐 아니라 보다 다양하고 세분화된 북한발 위협에 대처해야 한다. 북한과의 협상 입지의 변화, 에너지난이나 탈북자 발생 가능성에 영향을 미친 북한체제 내의 변화나 내구력 등 다양한 사안들이 리스크의 발생 가능성을 제시해 준다.¹²

● 표 XI-4 리스크 종류와 형태

종류	형태
지정학적 리스크	국제분쟁, 역학관계변화, 경제제재 및 봉쇄
국제에너지	정치적으로 에너지수급 조정
테러	재산의 파괴, 납치, 항공기 피납
국내정치 불안정	혁명, 내전, 쿠데타, 민족주의, 사회적 불안
국유화 (강제압류)	재산압류, 비공식적 국유화의 진행
계약무효화	정부차원의 계약취소, 신용장 취소
자본시장 및 화폐불안정	환율강제조정, 정치적 시장조정, 이익환수
차별 및 자국기업 우대	세제차별 및 부패
불확실성	글로벌위밍, 환경변화, 불확실한 정치변동

출처: Ian Bremmer and Preston Keat, *The Fat Tail: The Power of Political Knowledge for Strategic Investing*, p. 10.

이러한 상황 하에서 북한 리스크의 관리를 위한 하나의 프로세스를 제시하기는 매우 어렵다. 때문에 동시·다단계 프로세스를 통하여 북한 리스크 분석의 균형점을 모색하는 모형을 강구해 볼 수 있을 것이다. 동시·다단계 프로세스에서 주안점을 두는 세 가지 포인트는 인디케이터(indicator)와 검증(validation), 그리고 최악의 경우(worst

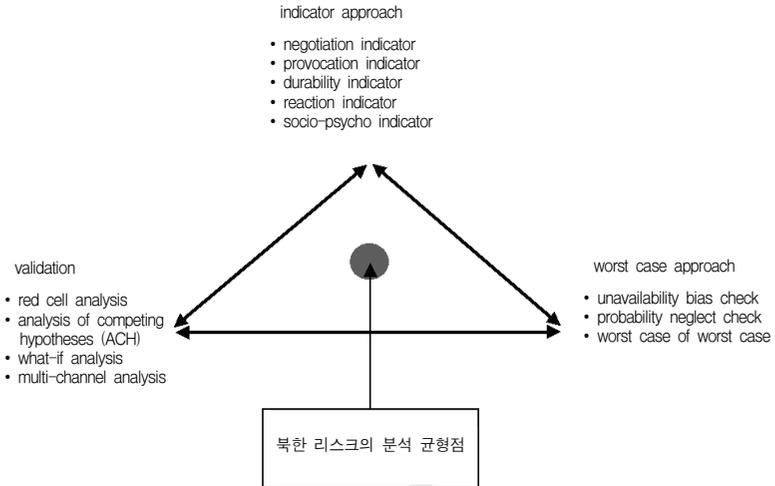
¹²- *Ibid.*, p. 24.

case) 등이다. 그 중에서 가장 중점을 두는 포인트가 인디케이터(indicator)인데 이를 설정하고 그 의미와 파장 등을 미리 정형화한다면 측정과 관측을 통해 위기발생 여부와 그 파장을 사전에 탐지할 수 있을 것이다.¹³ 이는 위기의 발생이나 습격은 그 발생 이전에 이의 발생을 시사하는 특정 인디케이터들의 변화가 반드시 선행된다는 가정에 기초하고 있다. 이들 변화가 상대방의 의도에 대한 판단과 연계되어 조기경보가 가능하고 북한 행태의 예측 가능성을 도출할 수 있다는 것이다.¹⁴ 검증 과정에서는 인디케이터의 변화가 발생한 경우 최대한 낙관적 예측(wishful thinking)을 배제하고 객관적 분석이 가능한 여러 분석 방법들을 병행하게 된다. 마지막으로 최악의 경우를 상정하는 것은 가장 커다란 재앙적 사건들이 가장 일어날 가능성이 낮았던 사건들이기 때문이다. 또한 이들 사건이 시사하는 인디케이터들이 발생하였음에도 이들이 보고체계상에서 누락되었던 여러 대형 사건들의 전철을 밟지 않게 하고자 함이다.

¹³- Uzi Arad, "Intelligence Management as Risk Management: The Case of Surprise Attack," in Paul Bracken, Ian Bremmer and David Gordon, *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management & Risk Assessment* (New York: Eurasia Group, 2005), p. 52.

¹⁴- *Ibid.*, pp. 52~54.

●그림 XI-3



가. 인디케이터의 분석

북한 리스크의 발생 여부를 측정할 수 있는 인디케이터들로서는 협상, 도발, 내구력, 대응 및 사회심리적 변수 등을 들 수 있다. 협상에서 파생하는 인디케이터란 남북한관계의 현황이나 북미관계, 6자회담 등 북한의 대외적인 협상 입지와 관련된 상황을 점검하는 변수를 의미한다. 예를 들어 현 상황은 한국과 미국의 협상 입지와 북한의 협상 입지 간에 팽팽한 대립이 지속되는 것으로 진단할 수 있는데 이들의 협상 입지 자체를 가장 기본적인 인디케이터로 볼 수 있다. 1994년 북미 핵합의 이후 북한과의 대화는 정치·이념적 접근과 경제·사회적 접근의 대비를 한 측면으로, 다자적 접근과 양자적 접근의 대비를 또 다른 측면으로 진행되어 왔다고 풀이해 볼 수 있다. 한편, 과거 김대중 정부의 화해협력정책은 정경분리, 선공후득이라는 기조 하에 남북정상회

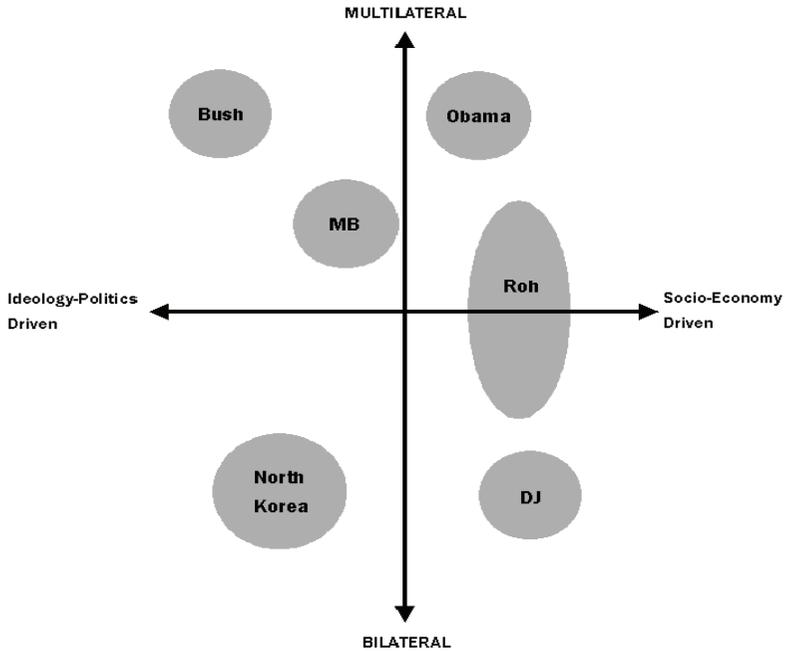
I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

담 개최에 성공하였으며 금강산 관광의 개시, 이산가족상봉 등 사회문화적 접촉의 증가를 도모하였다. 따라서 이 시기의 대북협상 입지를 경제·사회적 및 양자적 접근이라는 분면에 위치하고 있던 것으로 풀이해 볼 수 있다. 또한 노무현 정부의 평화변영정책은 개성공단의 출범과 남북경협 확대 등으로 경제·사회적 접근의 맥을 이어갔지만, 2차 북한 핵문제의 발발로 개최된 6자회담에 참여하면서 남북한 양자 간, 6자회담이라는 다자간 접근을 병행한 것으로 평가해 볼 수 있다.

이명박 정부의 상생과 공영의 대북정책은 실용주의를 표방하면서 『비핵·개방·3000』구상을 추구하고 있다. 북한의 핵 포기과 북한 개방을 유도하여 북한경제 규모를 1인당 소득 3,000달러 수준으로 성장시켜 점진적 평화통일의 기초를 마련하겠다는 것을 골자로 하고 있다. 그럼에도 이명박 정부의 대북 입지를 위와 같이 표시한 이유는 우리에게 다분히 경제적인 사안으로 인식되는 개방과 1인당 3,000달러 소득이 북한에게 있어서는 대단히 민감한 정치적 사안일 수밖에 없기 때문이다. 개방이 되고 1인당 소득수준이 3,000달러에 다다를 경우 북한은 더 이상 독재체제를 유지할 수 없게 된다. 1987년 6월 항쟁 당시의 우리 국민소득수준이 3,000달러 정도였음을 고려한다면 쉽게 이해되는 항목이다. 다만 6자회담의 지속적 참가를 천명하고 있어 다자적 접근을 추구하는 것으로 표시하였다.

한편 부시 행정부의 대북 입지는 6자회담이라는 다자적 접근과 ‘악의 축’, ‘무법정권’이라는 표현이 상징하듯 정치적·이념적 접근으로 성격지을 수 있었다. 비록 임기 말 북한을 테러지원 국가 리스트에서 해제하는 등의 유화적 정책을 통해 북한의 핵연료봉 해체라는 성과를 일궈내기는 했지만 부시 행정부 전반에 걸친 대북 입지를 위와 같이 표시하기에는 무리가 없을 것으로 판단된다.

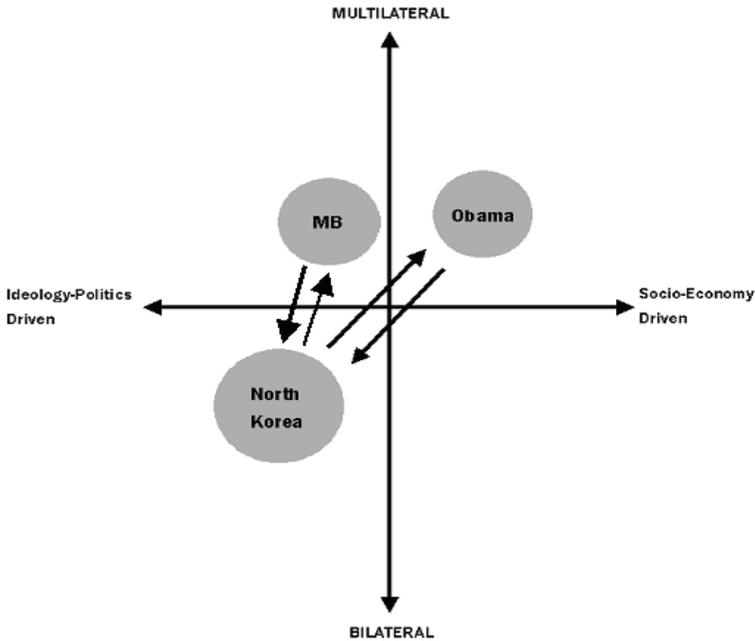
●그림 XI-4



오바마 행정부의 대북정책은 북한의 비핵화라는 다분히 정치적 목표를 포함하고 있지만 오바마 행정부의 전반적인 스마트 외교의 틀이 부시 행정부의 정치·이념적 틀을 탈피하고 있어 다자적, 경제·사회적 접근을 지속할 것으로 전망된다. 한편으로는 북한의 해외자산 동결과 PSI를 통한 전략물자 봉쇄를 실시하면서도 위의 그림에서 나타난 이명박 정부와 오바마 행정부의 입지는 북한의 정책변화와 국제정세 및 미국의 국내 경제라는 변수 등에 의해 변화할 수 있는 유동성을 내포하고 있음을 덧붙인다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

● 그림 XI-5



현재의 미국과 한국의 대북협상 입지는 북한의 입지를 자기 영역으로 유도하기 위한 정책을 구사하는 것으로 풀이해 볼 수 있다. 6자회담으로의 복귀, 핵 포기, 경제제재 및 경제 패키지 제공의 시사 등을 통해 북한을 사회화시키고 국제사회의 일원으로 유도하려는 것이다. 반면 북한은 지속적으로 미국과의 양자협상을 요구하여 왔으며 4자 회담이나 6자회담에서의 북한의 행태는 미국과의 대화채널 유지를 위한 수단으로 이들을 간주해 온 경향마저 나타난다. 또한 남한과의 경제협력 프로젝트를 추진하기는 했지만 개방의 확대를 통한 체제의 안정을 추구하기 보다는 미국으로부터의 안전보장이라는 정치적 목표와 남한에 대한 정치적 우위의 확보라는 이념적 목표를 추구해 온

것으로 분석해 볼 수 있다.

협상과 관련된 인디케이터는 북한의 협상 입지와 수렴점 모색 여부를 주안점으로 한다. 미국의 대북정책 변화나 그에 대한 시사, 미국의 제안에 대한 북한의 수용 여부, 남한의 대북정책 변화 등에 대한 분석을 통해 전반적인 한반도의 정세가 변화될 수 있기 때문이다. 탈냉전 이후 줄기차게 핵 및 미사일 개발을 추구해 온 북한은 경제적 이익보다도 안보적 이익을 우선시하고 있으며, 보다 구체적으로는 국가안보보다 체제안보를 우선시한다고 풀이된다. 즉 북한은 김일성·김정일로 이어지는 가계의 개인적 안보를 최우선시 한다는 것이다. 때문에 경제적 이해관계의 추구는 비록 중요한 사안이지만 차선적 우선순위를 점하는 데 그치는 것이다. 체제 개방을 통해 경제적 이해관계를 추구함으로써 북한의 국가적 생존을 도모할 수 있지만, 제한적 개방만으로 궁핍한 재정을 유지하면서도 미사일과 핵 개발에 매진하는 것은 김정일 체제안보 최우선이라는 측면이 반영된 현상임에 틀림없다. 지난 10년간의 대북경제투자가 북한에게 협상 카드로 활용할 만한 비중을 차지하지 못했다는 것 또한 주지해야 한다.

한편, 한국과 미국, 북한이 현재의 협상 입지를 고수하여 대립 양상이 지속될 경우에 발생 가능한 리스크들을 발굴하여 관찰할 필요가 있다. 서해에서의 NLL월선을 비롯한 고의적인 충돌 유발은 이미 경험한 바 있어 충분히 예상 가능한 리스크였다. 때문에 운영하 함을 서해에 배치한 사실을 비롯하여 북한의 서해 도발 시 후속 조치들이 신문에 보도되면서 서해에서의 도발을 방지할 수 있었다. 이 경우 북한의 도발 가능성은 ‘예상 가능한 위기(known unknown)’에 속한다. 남한이 참여한 PSI 활동으로 인하여 북한 선박이 정선되었을 경우 이에 대한 북한의 보복성 도발 역시 충분히 예상 가능한 리스크로

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

볼 수 있다. 그러나 경색 국면이 지속될 경우 ‘알려지지 않은 불확실성 (unknown unknown)’ 리스크의 존재를 부정할 수 없다. 최대한 상상력을 발휘하면 예를 들어, 개성공단이나 금강산 관광특구 설치 이전에 해당 장소에 주둔하던 북한군의 재배치 혹은 남한의 주요 국제 시설에 대한 포격 등 우리 경제에 커다란 타격을 줄 수 있는 리스크의 종류를 다양하게 산출할 수 있을 것이다.¹⁵

도발과 관련된 인디케이터는 핵문제와 권력승계를 둘러싼 북한의 도발적 핵외교 행태를 유형화함으로써 도출할 수 있다. 북한의 도발 행태는 일탈의 작위를 협상의 출발점으로 설정하고 이의 부작위에 대한 대가를 요구하는 형태를 보여 왔다. 즉 북한은 국제사회가 그어 놓은 레드 라인을 의도적으로 넘어, 해서는 안 될 일을 먼저 하고 그 일을 관두는 대가를 요구함으로써 협상의 출발점을 설정하는 전철을 밟아왔던 것이다.

이와 동시에 북한의 도발 수위는 미국의 위험부담 의지와 연동하며 지속되는 경향을 보여 왔다. 미국이 제재라는 위험부담을 회피하거나 혹은 이라크전쟁 수행과 같이 관심이 분산되어 있을 경우 북한의 도발은 지속된다. 반면 실질적 제재 의사를 갖고 제재에 따른 위험을 부담하겠다는 의지를 표명할 경우 북한은 도발의 수위를 낮추거나 잠정 중지하고 회담에 복귀하겠다는 의사를 표명하곤 한다. 핵 실험이나 미사일 실험과 같은 도발 시 강경한 대응이 예상된다면 핵 실험을 자제할 가능성이 높다. 반면에, 국제정세 변화에 따라 이러한 처벌의 가능성이 낮아졌다면 도발의 가능성은 높아진다. 제재의 실효성은 일반적으로 강압적 군사 제재 가능성과 동맹국들의 참여 정

¹⁵ 대북전문가 문정인 교수 인터뷰, 『Ohmynews』, <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001164691> 참조.

도, 주변 국가와의 역학관계 등에 의해 결정되는데 실제로 군사 제재를 실행에 옮길 개연성, 그리고 그에 대해 동맹국들과 제재 대상국의 후견 국가 간에 어떤 역학관계가 형성되어 있는가 또한 중요한 변수로 작용한다.¹⁶

때문에 북한의 도발은 미국의 군사 제재를 촉발할 가능성이 크지 않을 경우 계속 긴장 수위를 의도적으로 높여가는 치킨게임의 양상을 띠다고도 볼 수 있다. 이 게임에서 북한은 도발적 언사로부터 시작하여 제한된 군사 도발을 통해 미국의 경고성 메시지에 대항하면서 긴장의 수준을 높여왔다. 반면 미국은 이라크 전쟁의 장기화와 국내적인 비난으로 인하여 북한에 대한 실질적 제재를 이어가지 못했다. 현재의 상황도 유사하다. 우선 오바마 행정부의 이란에 대한 우호적 정책 구사라든가 북한의 실험 발사 미사일을 요격할 계획이 없음을 거듭 천명하는 입장, 다자협상 및 외교 채널을 통해 북한의 핵 및 미사일 문제를 풀어나가겠다는 정책의 시사 등은 북한으로 하여금 미국의 대북 군사 제재의 가능성이 높지 않다는 판단을 유도한 결과를 초래하였다. 북한은 미사일 실험 발사와 의도적인 긴장조성 등의 유형화된 수순을 밟고 있을 뿐이다.

도발 인디케이터의 설정 시 고려되어야 할 것은 미국이 어느 정도로 집중된 관심을 보이는가의 여부이다. 미국의 관심이 분산되면 될수록 북한에 전달되는 위협의 강도는 약해지고 미국의 강압에 순응해야 한다는 인식을 도출해 내기 힘들게 되기 때문이다.¹⁷ 이득에 대한

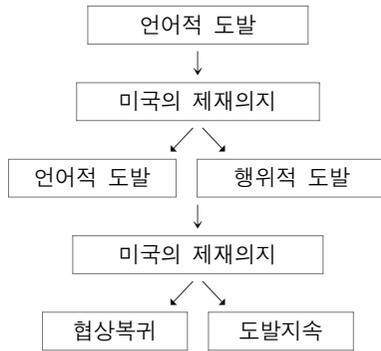
¹⁶-Robert J. Art and Patrick M. Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2003), p. ix.

¹⁷-Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

선호보다는 손실에 대한 거부감이 더 크다는 일반론적 관측¹⁸은 북한에도 그대로 적용된다. 결국 미국이 실효성 있는 제재와 그에 따른 위협을 부담할 의지가 있는지가 중요한 인디케이터로 작용한다고 볼 수 있다.

●그림 XI-6



북한 도발이라는 인디케이터로부터 파생될 리스크 역시 알려진 리스크와 알려지지 않은 리스크로 분류해 볼 수 있다. 핵 실험과 장거리 미사일 실험 발사는 이미 발생한 사안이지만 이 외에도 핵무기의 실

Press, 1991), p. 5; Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1993), pp. 72, 80.

¹⁸ Richard H. Thaler, *Quasi Rational Economics* (New York: Russel Sage Foundation, 1991), p. 143; Daniel Kahneman, Jack L. Knetsch, and Richard H. Thaler, "Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem," *Journal of Political Economy*, Vol. 98 (1990), pp. 1325, 1328; Colin Camerer, "Indivical Decision Making," in John H. Kagel and Alvin E. Roth (eds), *Handbook of Experimental Economic* (Princeton: Princeton University Press, 1995), pp. 587, 665~670; Cass R. Sunstein, *Worst-Case Scenarios* (Cambridge: Harvard University Press, 2007), p. 132에서 재인용.

전 배치나 “서울이 휴전선에서 멀지 않다”와 같은 진일보한 형태의 핵공격 위협 시사 역시 충분히 예상 가능한 리스크들이다. 언어 도발에는 같은 수준으로 정부의 대응 형태가 결정되겠지만 핵물질 반입이나 반출 시도는 미국이 민감하게 주시하는 사안으로 대형 리스크로 발전될 가능성이 크다.

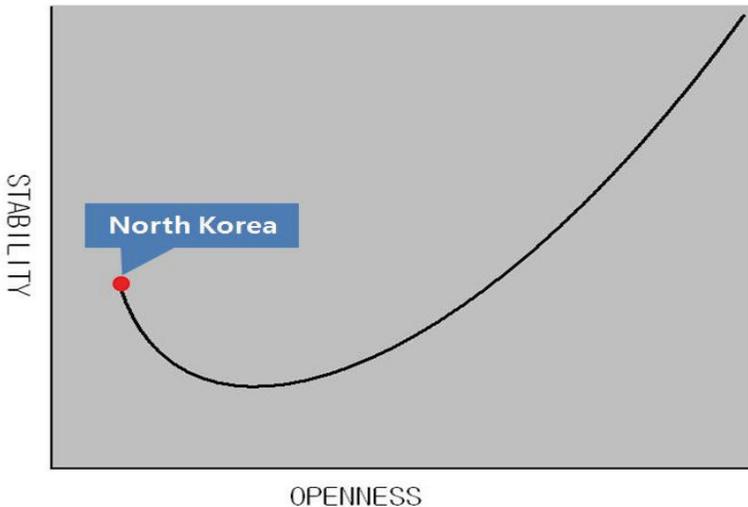
내구력과 관련된 인디케이터의 설정은 북한 리스크를 분석함에 있어 가장 중요한 불확실성이 북한의 정치변동에서 파생하는 것이란 전제에서 출발한다. 1974년 정치위원 선임 → 1980년 당6차대회에서의 공식화 → 1991, 1993년 군권승계 → 1997년 새 헌법에 따른 국방위원장 취임 등 김정일로의 권력승계과정에서 유추해 본다면 북한이 강성대국으로 진입한다고 공언한 2012년경에 후계자 공식화가 이뤄질 가능성이 있다. 후계자 공식화와 관련해서는 후계자로서 김정일이 가졌던 20여 년이라는 기간의 부재와 권력승계의 당위성이라는 정당화 담론체계가 가시화되고 있지 않은 상태에서 포스트 김정일 시대의 내구력을 긍정적으로만 평가하는 것은 무리이다. 한 가지 확실한 것은 현재의 북한은 김정일 사후 김일성이나 김정일에 대한 격하운동이나, 사담 후세인이나 차우체스쿠와 같은 운명이 찾아오기를 바라지 않는다는 점이다. 부자지간의 권력승계는 봉건적 권력욕이나 불합리성에서 기인하였다기보다는 김정일과 김 왕조의 정치적 생존을 보존키 위한 유일한 선택지일 가능성이 여기에서 파생한다.

북한체제의 내구력에 대한 엇갈린 평가가 있는 것은 사실이지만 북한이 J 곡선의 왼쪽 끝에 위치하고 있다는 것에는 이견이 없는 듯하다. J 곡선은 국가의 개방 정도와 안정성을 두 축으로 구성된 국가 내구력 측정의 기준으로써 개방의 정도는 사상과 정보, 상품과 서비스 등이 국경을 넘어 자유로이 전달되는지의 여부를 주 기준으로 측

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

정하고 안정의 정도는 위기로 발전할 수 있는 충격을 흡수할 수 있는 국가의 능력 여부와 그러한 충격의 생성을 방지할 수 있는 능력 여부로 측정된다고 한다.¹⁹

●그림 XI-7



J 곡선의 왼쪽에서 충격을 받았을 때 극단적인 조치를 취해 위기로 발전시키지 않은 유형이 중국의 톈안먼 사태 진압이며, 실패하여 위기를 맞아 결국 체제가 전복된 것이 루마니아의 차우체스쿠 체제로 볼 수 있다는 것이다. 권위주의 체제가 실질적이고 급박한 위협을 초래하지 않는 한 군사적 대안보다는 가장 위험한 J 곡선을 안정적으로 빠져나오기 위한 대안과, 그 과정에서 파생될 수 있는 위험 요소에

¹⁹- Ian Bremmer, *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall* (New York: Simon & Shuster, 2006), pp. 5~8.

대한 대책을 마련하는 것이 필요하다.²⁰ 그러나 북한의 경우 J 곡선의 안정적 탈피는 곧 김정일 체제의 붕괴를 의미하는 것이다. 가장 안정된 권위주의 체제들은 분명 가장 압제적인 체제들이다. 집권자나 집권집단의 권력 장악 정도가 체제 안정도와 비례하기 때문이다.²¹

권력승계와 관련하여 이미 주목받고 있는 변수들은 적지 않다. 북한의 정부 수립 기념일, 당 창건 기념일이나 태양절과 같은 공식행사에서 주석단에 후계자로 거론되는 특정 인물의 등장, 김정일의 현지 지도 시 특정 인물의 수행 사실 보도, 2012년 4월 15일 강성대국 진입 선언 시 특정 인물의 등장 여부 등이다. 이 외에도 특정 인사의 찬양 움직임과 권력승계의 당위성을 주장하는 정당화 담론체계의 등장, 중국 방문 사실이나 그 보도, 중국에서 영접한 인사들의 이름과 직책 등은 권력승계의 진행 및 진전 여부를 판단할 수 있는 주요한 인디케이터들이다.

이와 더불어 권력승계가 차질을 빚거나 불투명한 경우의 리스크 역시 인디케이터들에 대한 관찰을 통해 예측할 수 있다. 북한체제의 특성상 김정일 유고 시 즉각 발표가 이뤄지지 않을 가능성도 있다. 후계자 김정일과 같이 당권과 군권을 모두 장악한 상태에서 김일성의 유고가 즉시 발표된 전례가 있으나 브레즈네프의 사망 시와 같이 장기간 유고가 비밀리에 붙여질 가능성도 있기 때문이다. 이 경우 인디케이터로 설정할 수 있는 사안들은 예를 들자면 대규모 군부 이동이나 군 수뇌부 인사 이동, 국방위원회 위원 구성 변동, 북한 주요 인사들의 해외 출국 및 체류 등이 될 수 있다. 김정일 유고가 공개될 경우 그에 대한 중국의 조전이 국방위원회나 당 중앙위원회와 같은 기관

²⁰ *Ibid.*, pp. 23~24.

²¹ *Ibid.*, p. 22.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

앞으로 보내지느냐 아니면 후계자 앞으로 보내지느냐의 여부는 주요 관찰대상이 될 수 있다. 김정남이나 김평일과 같은 해외 체류 인사들의 북한 입국도 주요 관찰대상이 될 수 있다. 또 한 가지 예상할 수 있는 상황은 김정일 유고 시 남한 내 탈북자로 구성된 민간단체들에 의한 대북 홍보전의 전개이다. 이명박 정부 출범 이후 탈북자 중심의 민간단체에서 북한에 띄워 보냈던 고무풍선에 대한 북한의 반응은 북한 스스로 자신의 약점을 드러낸 것이다.

반응(reaction)과 관련된 인디케이터는 북한의 도발에 대한 미국 기업이나 언론들의 반응 및 한국에 대한 투자와 관련된 것들이다. 북한 리스크를 관리함에 있어 주목해야 할 것은 과거 북한 핵문제가 불거져 나왔을 때 한국과 미국의 반응에 커다란 괴리가 있었던 점이다. 한국의 언론 보도가 노무현 전 대통령의 서거 관련 보도로 넘쳐날 때 미국 등 해외 언론의 보도는 북한의 2차 핵 실험에 초점을 맞추고 있었다. 실제로 북한발 위기로 간주될 수 있는 사안이 터져 나왔을 때마다 국내 투자자들의 반응과 외국인 투자자들의 반응은 달랐다. 북한의 핵 실험이나 미사일 발사, 김정일의 건강과 같은 사안에 대해 외국인 투자자가 민감하게 반응했던 것과는 달리 국내기관이나 일반 투자자는 하나의 이벤트로 다뤘을 뿐이다.

● 표 XI-5 북핵 관련 보도 시 주가동향(2002~2009)

(단위: %, 억 원)

일자	사건	외국인 3일간 순매수	기관 3일간 순매수
2002.10	미, 북 핵 개발 시인 발표	4968	419
2002.12	북, IAEA에 카메라 제거 요구	-2324	737
2003.01	북한, NPT 탈퇴선언	-3054	-560
2003.02	북전투기, NLL 침범(2.20) 미사일 시험발사(2.24)	-3533 (5일간)	2293 (5일간)
2003.03	북한 미사일 시험발사 보도	-1614	-913
2003.03	북전투기, 미정찰기 접근	-875	1165
2003.04	북 핵보유 시인 및 3자회담 종결	-2160	1052
2004.04	미군, 북핵 최소 8개 추정보도	-18399	8683
2005.02	북한 핵무기보유선언 및 6자회담 무기한 연기	2924	-2408
2006.07	북한, 대포동미사일 시험발사	-391	-886
2006.07	유엔 안보리결의 1695호 통과	-3958	3960
2006.10	북한 핵 실험 실시	6241	2045
2007.01	ABC, 북한 추가 핵 실험 준비 완료 보도	-2595	-1880
2007.02	'9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치' 합의 (2.13 합의)	524	-248
2008.03	북, 서해상으로 단거리 미사일 수차례 발사	3697	-1332
2008.05	북, 서해상으로 함대함 미사일 시험발사	1155	-1562
2008.08	북 외무성 대변인 성명, '8.14부로 핵 불능화 조치 중단'	-6686	8546
2008.10	북한, 7일 오후 단거리 미사일 2발 발사	-5322	890
2009.04	북한, 장거리 대포동 미사일 시험발사	-1826	-3936
2009.04	북 외무성 대변인 발표, '폐연료봉 재처리 시작'(25일(토)보도) 산케이신문, '북, 핵 재처리 시작 확인' 북, 제 2차 핵 실험 가능성 시사	11402 (5일간)	-2370 (5일간)
2009.05	북, 제2차 핵 실험 감행	6985	-12181

출처: 한국증권선물거래소 <<http://www.krx.co.kr>>의 자료를 바탕으로 정리.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

해외 언론이나 외국인 투자자들이 북한발 위기 특히 불확실성(uncertainty)에 민감하게 반응하는 것은 북한체제의 내구력이나 북한의 도발 가능성에 대한 견해가 국내 투자자나 일반인들의 견해와는 판이하게 다르기 때문이다. 미국은 북한뿐 아니라 아프가니스탄, 이라크를 위시하여 소말리아, 코소보 등지에서 전쟁을 직접 경험하였기 때문에 북한과의 분쟁만이 딱히 불가능하다는 인식론적 사유가 존재할 근거가 없다. 이제 미국 영화에서 북한이 적국으로 등장하는 것이 더 이상 낯선 장면이 아닌 것은 미국에게 북한이 잠재적 분쟁 대상으로 인식되고 있음을 시사하는 것이기도 하다.

반응 관련 인디케이터에서 추가적으로 고려해야 할 것은 북한의 도발에 대한 중국의 반응이 리스크에 어떤 영향을 미치는지의 여부이다. 중국의 반응이 고려되어야 하는 이유는 중국이 북한의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 가장 중요한 국가이며, 중국의 반응을 살펴봄으로써 리스크로 인한 불확실성을 경감시킬 수 있다는 데에서 찾을 수 있다.

중국의 북한에 대한 영향력을 가장 잘 나타내는 지표는 북한의 대중국 무역 의존도 및 북한의 외자유치액에서 중국 자본의 비중을 들 수 있다. 북한의 대중국 무역 의존도가 2003년 32.7%에 이어 48.5%('04), 52.6%('05), 56.7%('06), 그리고 2007년에 67.1%를 기록하면서, 중국은 북한의 전체 무역 대상국 중 최대 비중을 차지하였다. 이러한 편중 현상은 대북제재조치로 인해 미국·일본·EU 등 기존의 주요 무역국과의 교역이 감소한데 따른 것으로 국제사회의 대북제재가 완화될 때까지 이런 현상은 계속될 전망이다.²² 북한의 외자유

²² 유예진, “2007년 북한의 대외무역동향,” KOTRA자료 08-015, <<http://www.globalwindow.org/>> (검색일: 2009.10.15).

치와 관련, 북한의 전체 외자유치액은 정확히 집계하기 어려우나, 최근의 대북투자는 대부분 중국 및 화교 자본인 것으로 분석되며, 중국 기업들의 대북투자는 2005년과 2006년 상반기에 집중되었다. 중국 기업의 대북투자 누계는 2006년 상반기까지 44개 사업으로 투자 합의액은 2억 1,935만 달러이며, 실제투자액은 1억 2,722만 달러를 기록하였다.²³

그런데 북한의 중국에 대한 경제적 의존의 심화는 단순히 경제적 측면에서 이해될 것이 아니라, 정치적 측면에서 중국의 대북 영향력이 증가하고 있다는 의미에서 이해되어야 한다. 아울러 이는 북한이 정책을 결정하는 데에 중국 변수의 중요성이 점차 증가하고 있다는 것을 의미한다. 여기서 주지해야 할 사실은, 북한과 중국의 관계는 북한의 중국에 대한 일방적 의존(dependence)일 뿐, 상호 정책결정에 영향력을 행사할 수 있는 상호의존(interdependence)의 관계는 아니라는 사실이다. 이러한 일방적 의존의 상황으로 인해 북한의 도발에 대한 중국의 반응과 그 효과는 북한 리스크를 분석하는 데에 있어서 필수적인 고려사항이 되어야 한다.

중국에게 있어서 북한의 핵 개발과 미사일 시험 발사 등 도발행위는 어떻게 인식되는가? 중국의 주변국 정책의 목표는 자국의 발전을 위한 우호적인 환경 조성에 있다. 이를 위해 중국은 국가 대전략 차원에서 ‘목린우호, 온정주변(睦隣友好, 穩定周邊, 이웃과 화목하게 지내고, 주변을 안정시킨다)’²⁴을 지역외교정책의 목표로 삼고, 이 목

²³ 조명철·홍익표, 2008. “2008년도 북한 대외경제 전망,” 대외경제정책연구원 *刊*, 『오늘의 세계경제』 (제08-8호).

²⁴ Yunling Zhang and Shiping Tang, “China’s Regional Strategy,” in David Shambaugh (ed.), *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

표에 부합하는 방향으로 외교정책의 실행을 추구하고 있다. 한반도 전략 역시 이러한 중국의 주변국 정책의 일환으로 볼 수 있다. 즉, 한반도에 대한 중국의 정책은 남한과의 협력관계를 안보협력의 차원으로까지 확장시키는 한편, 북한과의 관계를 ‘전략적 협력관계’로서 격상²⁵하며 남북한 사이의 균형 유지를 추구하는 것이다.²⁶ 따라서 북한이 중국과의 사전조율 없이 핵 실험을 하고, 대륙간 탄도미사일을 시험 발사하는 등의 행위는 중국의 입장에서 주변 지역의 안정을 심각하게 파괴하는 것이며, 또한 남북한 사이의 현상유지를 파괴, 중국의 한반도에 대한 정책적 목표를 훼손하는 것으로 인식될 것이다.

북한의 도발은 중국의 입장에서 국가적 이익을 훼손하는 심각한 리스크 요인이 되는 것이다. 따라서 이에 대한 중국의 대응은 6자회담의 의장국으로서 책임을 강화, 다자적 합의를 이끌어내기 위한 노력을 기울이는 한편, 국제사회의 대북제재에 동참하면서도, 제재의 원칙에 훼손되지 않는 범위 내에서 북한을 협상으로 이끌어내기 위한 ‘당근’을 제공하는 등의 행위²⁷로 나타나고 있다. 특히 6자회담의 합의 구도를 이끌어 내는 데에 중국은 적극적인 역할을 발휘하였는데, 2003년 초 6자회담의 성사를 위해 북한과 미국 사이에 50여 차례가 넘는 메시

25. 후진타오 정권이 주창한 대북정책의 원칙은 ‘繼承傳統, 面向未來, 睦隣友好, 加強合作’이라는 16자 원칙에서 드러나듯, 전통을 계승하고 미래를 지향하며 선린우호와 협력 강화를 추구하는 것이다. 중국은 이로써 ‘전략적 협력관계’의 구축을 북한과 합의 하에 모색하고 있음을 강조하고, 향후 양국관계가 전략적 협력관계로 나아갈 것을 천명했다. 최춘흠, 『중국의 대북정책과 2.13 합의에 대한 입장』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 33.

26. Suisheng Zhao, “The Making of China’s Periphery Policy,” in Suisheng Zhao (ed.), *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior* (Armonk, NY: M.E.Sharpe, 2004).

27. 2009년 10월, 원자바오(溫家寶) 중국 국무원 총리의 방북을 계기로 중국은 북한에 대한 약 2000만 달러 규모의 인도적 원조를 결정하였는데, 이는 유엔 안보리결의 제1874호의 명백한 위반은 아니다. 『중앙일보』, 2009년 10월 9일, 제6면.

지를 전달하는 역할을 수행했고, 6자회담을 유지하기 위해 북한에 대한 경제 원조를 통한 설득과 부분적 압박전술²⁸을 병행해 왔다.

이러한 중국의 적극적 역할 담당은 북한 리스크를 경감할 수 있는 요인이 된다는 점에서 주목할 수 있다. 실제로 북한 핵문제에 의한 위기 국면이 협상 국면으로 전환될 때에는 항상 중국의 고위 정책 담당자가 북한을 방문하여 합의의 이행에 대한 북한의 확약을 이끌어 내고, 그 반대급부로 북한에 대한 대규모 물적 지원을 제공하는 식의 결과가 선행하였음을 주목해야 한다. 또한 6자회담의 당사국들도 중국이 북한에 대해 가지고 있는 협상 지렛대를 인정하고, 교착 국면에서 중국의 역할을 요구하는 태도를 보이고 있다. 그러므로 중국은 한 반도, 나아가서 동북아시아 내 북한 리스크로 야기되는 불확실성을 제어할 수 있는 주체라고 볼 수 있다. 이러한 점을 감안하여, 첫째, 리스크가 발생하였을 때, 중국의 즉각적인 반응은 어떠한지, 둘째, 그 반응은 얼마나 신속하게 이루어졌으며 중국의 입장에서 충분히 예견될 수 있었던 것인지, 셋째, 협상 국면에서 중국이 가질 수 있는 대북 협상 지렛대는 어떤 것이 있으며, 그것이 어느 정도의 파급 효과를 가지고 올 수 있을 것인지 등의 사항을 중심으로 평가를 해 볼 수 있을 것이다.

사회심리적 변수는 위기가 위기 자체의 위협보다는 사회적 혹은 개인적인 위기로서 인지될 경우에만 위기로 간주되는 경향에서 주안한 것이다. 웰빙(well-being)바람이 불면서 가난한 북한 사람들이나 먹는 것으로 인식되어온 현미나 검은 콩 등 건강식품이 유행하고 매일 운동을 하고 혈압을 체크하는 주변 사람들을 흔히 접할 수 있다.

²⁸ 김홍규, “중국의 북핵외교,” 윤영관·신성호 편, 『북핵문제와 한반도 평화정착』 (서울: 한울, 2008), p. 230.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

대다수의 사람들이 운전자 보험은 물론 생명보험에 가입하는 등 기초적인 위험예방원칙에 충실한 것도 낯선 장면은 아니다. 콜레스테롤이 적게 함유된 음식을 섭취함으로써 심장질환의 발병 가능성을 10%정도 감소시킬 수 있다는 합리적인 계산에 기초한 지식보다는 주변의 친지나 친구에게 발생한 심장질환 피해의 간접 경험이 훨씬 커다란 위기를 관리해야 할 필요성을 인식케 하는 경우가 많다. ‘경험에 의한 위험의 판단’과 ‘분석에 의한 위험의 판단’은 인간의 위기인지의 두 축을 구성한다. 이 중 경험에 의한 판단은 빠르고 직관적인 반면, 분석에 의한 판단은 느리고 의도적이며 분석적이어서 분석에 의한 위험인지가 생성되기 훨씬 이전에 경험에 의한 위험의 인지에 영향을 받는다는 것이다.²⁹

9.11 테러 이전에 항공기 납치와 그것을 이용한 테러의 예가 없었던 점이 9.11 테러의 발생 가능성을 예견하지 못한 가장 큰 요소로 지적되는 것과 같이 유사사례가 발생하지 않았다고 해서 그 발생 가능성이 없다고 판단하는 것(unavailability bias)이나 반대로 발생 가능성이 아주 적은 사안을 마치 확실한 것처럼 취급하는 것(probability neglect) 모두 위기관리에 있어 판단오류에 해당한다.³⁰ 북한의 핵공격에 대한 위협(unavailability bias)보다 광우병이나 돼지독감에 더 공포심(probability neglect)을 느끼는 것은 북한의 전면공격이라는 사례가 한국전 이후 발생하지 않았기 때문이고 핵공격의 피해는 공동으로 부담해야 하지만 광우병이나 돼지독감의 피해는 개인이 부담해

²⁹ Joseph E. LeDoux, *The Emotional Brain* (New York: Simon & Schuster, 1996); Cass R. Sunstein, *Worst-Case Scenarios* (Cambridge: Harvard University Press, 2007), p. 51.

³⁰ *Ibid.*, p. 7.

야 한다는 인식 때문이다. 10만 명이 목숨을 잃을 수 있는 1%의 가능성과 200명이 목숨을 잃을 수 있는 50%의 가능성에 대한 피해의식의 차이로 볼 수 있는 것이다.³¹

한국인들의 북한 핵공격에 대한 위협 인식은 한국전쟁 경험의 유무(cognitive availability), 북한의 핵공격 가능성에 대한 긍정적 착각(positive illusion), 북한에 대한 분노(outrage)의 정도에 의해 형성된다고 볼 수 있다.³² 북한이 남한을 공격한 사례를 경험한 노년층과 그렇지 않은 청년층 간의 인식의 차이는 북한으로부터 파생되는 위기 인식의 커다란 괴리에 그대로 반영되어 있다. 또한 북한이 남한을 공격하지 않으리라는 막연한 판단은 90% 이상의 운전자가 다른 운전자보다 자신의 운전 실력이 좋아서 자신은 사고를 당하지 않을 것으로 인식하는 것과 유사하다. 특히 서해교전과 같은 사안이 발생하거나 그 직후 북한의 도발 가능성에 대한 위협 인지도가 높아지는 것 또한 북한에 대한 분노의 정도와 관련 있을 것이다.

나. 검증(validation)과 최악의 경우(worst scenario) 상정

위기관리 과정에서 트리거(trigger)란 실제 위기 상황이 발생한 시점을 의미한다. 핵 실험이나 미사일 발사, 또는 이를 시사, 예고하는 내용이 공개되거나 1단계에서 검토된 인디케이터들이 실제 리스크로 발발한 상황을 트리거로 표현하는 것이다. 일단 트리거가 발생하면 리스크에 대한 검증 과정을 거쳐야 한다. 협상 의도로 위기 상황이

³¹- *Ibid.*, pp. 3, 119, 279.

³²- *Ibid.*, pp. 22, 40; Shelly E. Talyor, *Positive Illusions* (New York: Basic Books, 1989), pp. 9~12.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

고의적으로 증폭된 경우나 단기적으로 종료될 수 있는 상황에 대해 과잉 대응을 피할 수 있기 때문이다.

북한 관련 정보의 검증 과정에서는 정보 제공자와 해석자의 성향에 따라 해석 결과의 편차가 발생하게 되는데 편차를 최소화하기 위한 다양한 루트를 설정해야 한다.³³ 정보기관 간 소통의 부재나 오해, 상상력의 부재, 엄청난 정보량을 소화해야 하는 정보전문가의 업무 부담, 특정 조직에서 파생하는 나름대로의 세계관과 고정관념이나 희망적 관측(wishful thinking) 등의 편향 등이 반영되어 똑같은 정보의 해석에 대한 편차가 정보담당자 간에 보다 크게 나타날 수도 있다.³⁴ 특히 북한에 대한 선입관이나 이념적 편향, 사회적 분위기(context)나 정보 분석자의 소속기관에 따라 분석 과정에서 시그널의 왜곡 현상이 발생하기도 한다.

왜곡을 최소화하기 위한 확인 과정에서는 별도의 두 부서가 같은 사안에 대해 별개의 분석을 실시하거나 한 부서가 실시한 분석결과를 다른 부서가 검토하는 방법이 동원되기도 한다. 그 밖에도 예상외의 상황만을 전문적으로 상정하는 팀(what-if analysis), 상대방의 의도를 파악하기 위해 상대방의 입장에서 상대방의 역할을 담당하는 팀(red cell analysis), 북한에 대해 무의식적으로 설정되어 있는 기본적인 가정들의 개연성을 검토하는 팀, 복수의 가정들에 대한 분석을 통해 다양한 평가를 산출하는 팀(Analysis of Competing Hypotheses: ACH) 등의 운용을 검토할 필요가 있다.³⁵ 레드셀(red cell)분석은

³³ Uzi Arad, "Intelligence Management as Risk Management: The Case of Surprise Attack," p. 51.

³⁴ Ian Bremmer and Preston Keat, *The Fat Tail: The Power of Political Knowledge for Strategic Investing*, pp. 12, 41.

³⁵ Uzi Arad, "Intelligence Management as Risk Management: The Case of

상대방 역할의 상징(role playing)에 주안점을 둔다. 수집된 정보의 검증 과정에서 상대방의 입장에서의 사고를 자극하기 위한 방법으로 워 게임(war game)이나 시뮬레이션 등에서 주로 활용되는데 작전 진행의 매 단계와 전략 변화에 대한 대응을 최대한 유사하게 추정하는 목적에 활용된다. 대부분의 경우 상대방에 대한 정책의 합의를 유도하는 효과가 있다고 한다. 예상외의 상황을 상징(what-if)한다는 것은 상대방의 예상치 못한 대응에 대비한다는 목적을 두고 있다. 가장 개연성 있는 상대방의 대응보다 가장 발생 가능성이 낮은 시나리오를 상징하거나 상대방으로 하여금 가장 개연성이 낮은 대응책을 선택하도록 유도하는 방안 등을 포함한다. 복수의 가정에 대한 다양한 검토를 한다는 것은 특정사건에 대한 해석을 둘러싼 다양한 전제와 해석을 가능케 하는 브레인스토밍으로부터 시작한다. 즉 수집된 정보로부터 해석을 도출하는 것이 아니라 전제와 해석을 먼저 설정한 뒤에 가장 개연성 있는 전제와 해석 순으로 해당 정보를 역추적하는 과정을 의미한다. 다채널 해석은 정보 처리 및 해석의 과정에서 편견과 기관 자체의 편향으로 인하여 정보의 곡해나 오인이 발생하는 것을 방지하기 위한 접근법이다. 같은 사안에 대해 각기 다른 두 팀 이상의 분석을 기초로 해석한다든가 한 팀이 작성한 보고서를 다른 팀에 의해 검토하도록 하는 방법 등이 동원된다.³⁶

이상의 검증 과정과 함께 ‘최악의 경우(worst case)’에 대한 점검 등을 거치면 분석모델의 윤곽이 그려진다. 북한 리스크의 분석을 위하여 떠안아야 하는 또 하나의 문제는 정보의 선택과 관련된 양극단의 오류에 직면하게 된다는 것이다. 한 극단에서는 북한으로부터의 시그

Surprise Attack,” pp. 57~58.

³⁶- *Ibid.*, p. 62.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

널을 분석하는 과정에서 시그널과 잡음(noise)을 구분해야 하는데³⁷ 이는 무분별한 정보의 홍수는 결국 아무 정보가 없다는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 특정 지표가 어느 정도 수준을 넘어서면 정보를 내리는 경제적 리스크와는 달리 객관적인 해석이 불가능한 안보 분야의 정보 해석에는 어느 정도의 편향이 개입되지 않을 수 없다. 넘쳐나는 정보 하나하나에 일일이 심층 분석을 가하거나 정보를 남발하다가는 오히려 아무 정보도 없는 것보다 못한 상황을 초래할 수 있기 때문이다.³⁸ 그러나 이 과정에서 소중한 정보를 지나치는 위험도 있을 수 있다. 테러 공격을 비롯한 대다수의 대형 참사에서 발견할 수 있는 공통적인 사항은 정보의 수집 단계에서 감지된 징후가 상부로 보고되지 않았다는 것이다.³⁹ 인류 역사상 가장 중요한 전환점들은 대개의 경우 상당한 충격파를 수반하면서도 매우 드물고 통계적으로 지속적인 범주를 일탈하여 대단히 예측할 수 없었던 사건들이었다.⁴⁰

반면 반대쪽 극단에서는 북한 리스크를 분석함에 있어서 객관적인 과학적 증거나 법정에서 인정받을 수 있을 정도의 확실한 정보로 규정할 수 없다고 해서 이를 단순히 ‘정황’으로 분류하여 방치할 수만은 없다는 애로가 있다. 만약 이런 정황이 실질적인 위기로 발전할 경우 엄청난 후과를 동반할 수 있기 때문이다.⁴¹ 환경 피해에 대한 과학적

³⁷- *Ibid.*, p. 52.

³⁸- Paul Bracken, Ian Bremmer and David Gordon, *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management & Risk Assessment*, p. 7.

³⁹- Uzi Arad, “Intelligence Management as Risk Management: The Case of Surprise Attack,” p. 47.

⁴⁰- Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (New York: Random House, 2007).

⁴¹- Paul Bracken, Ian Bremmer and David Gordon, *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management & Risk Assessment*, p. 4.

증거가 현재 시점에서 불충분하더라도 당장 조치를 취해야 한다는 주장과 안보적 위협을 제거하기 위해 확실한 증거가 부재한 시점에 군사 행동을 개시해야 한다는 주장은 이런 측면에서 일맥상통한다.⁴² 하지만 현실에서는 이와는 다르다. 예컨대 엘 고어 전 부통령이 환경에 대하여 행하는 경고성 발언이나 부시 전 대통령이 이라크 전쟁을 정당성을 강조하면서 행한 발언이 모두 입증되지 않은 위기 요소에 대한 조치의 필요성에 대한 것이었음에도 이들에 대한 평가는 상반되었던 것이다.

한편 최악의 시나리오를 상정하는 것 자체가 또 다른 리스크를 만들어낼 수 있다는 지적도 있다. 북핵문제에 대한 대책을 수립함에 있어서 최악의 시나리오를 적용하려면 북핵 공격 가능성뿐 아니라 그에 따른 대북제재나 특정 조치가 실시된 이후의 과정 역시 최악의 시나리오에 입각하여 상정해야 한다. 부시 행정부의 경우는 이라크의 대량살상무기 보유라는 최악의 경우만을 상정하였을 뿐, 이라크 전쟁 이후 이라크의 관리라는 측면에서는 최상의 경우만을 상정하는 우를 범하였다.⁴³ 이런 사례를 볼 때, 결국 북한 핵문제에 대한 소극적 대응과 적극적 대안 모두가 장단점을 내포하고 있다. 소극적 대응은 북한의 협상 입지를 강화해 주지만, 군사제재와 같은 적극적 대안은 궁극적으로 안보를 더욱 악화시키는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다.⁴⁴ 결

⁴² 1992년 리오선언(The Rio Declaration)에서는 “where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation”이라고 천명한 바 있다. Bjorn Lomborg, *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 348.

⁴³ Cass R. Sunstein, *Worst-Case Scenarios* (Cambridge: Harvard University Press, 2007), p. 131.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

국 최악의 시나리오라는 리스크는 최악의 경우가 현실화될 우려와 최악의 시나리오 그 자체에서 파생하는 리스크를 모두 내포하고 있다.⁴⁵

4. 맺는 말

위기관리의 궁극적 목표는 위기관리의 각 단계별 정책 대안까지 내포된 경보 체계를 구축하는 것이다. 여기에서 경보란 정보의 수집과 분석, 분석결과에 따른 정책 대안의 제공이 모두 포함된 개념⁴⁶으로 단순히 경계경보와 같이 공격이 일어날 것인가 일어나지 않을 것인가의 이분법적인 발상보다는 위기 발생의 시간적 및 공간적 예측, 발생 유형 및 파장 등이 다양한 조합의 형태로 구성된 불확실성에 대한 대안을 마련하는 일련의 과정을 총칭하는 것이다.⁴⁷

그러나 북한 리스크 관리라고 하면 경제계는 주로 외부에서 주어진 리스크에 대해 경제 지표가 어떻게 반응하며 주거나 외국인 투자에 어떤 영향을 줄지에 관한 파급 효과를 분석하는 수준에서 그치고 있고, 정치학계에서는 정형화된 위기관리 모델의 수립 측면의 논의보다는 ‘국제 분쟁의 분석과 대응’이라는 차원에서 사안의 발생 원인과 외교적 대응에 관한 이론적, 현상적 접근에만 그치고 있는 것이 보통

⁴⁴- *Ibid.*, p. 7.

⁴⁵- *Ibid.*, pp. 54, 60.

⁴⁶- Paul Bracken, “How to Build a Warning System,” in Paul Bracken, Ian Bremmer and David Gordon, *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management & Risk Assessment* (New York: Eurasia Group, 2005), p. 36.

⁴⁷- Uzi Arad, “Intelligence Management as Risk Management: The Case of Surprise Attack,” p. 43.

이다. 이러한 접근들이 결코 의미 없다고 할 수는 없다. 하지만 이는 단기적 문제해결(problem-solving)에 대한 논의일 뿐, 결코 장기적 관점에서 정형화된 리스크 관리 모델을 마련하고자 하는 논의라고 볼 수는 없다. 특히 국내외의 정치적 요인에 의한 정치 위험(political risk)의 차원에서 북한 리스크를 분석하고자 하는 시도는 경제계, 정치학계 공히 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 경제계는 정치 위험을 ‘단명하는’ 지정학적 리스크로 모호하게 치부하고 있으며, 정치학계에서는 정치위험이라는 개념을 도입하는 시도조차 없이, 국제 안보적 이슈라는 차원에서만 접근하고 있음을 알 수 있다.

이제 북한 리스크는 변수가 아닌 상수로 취급될 정도로 동북아시아 국제관계의 이슈에서 단골로 등장하는 주제가 되었다. 하지만 이것이 결코 북한 리스크의 부정적인 파급 효과를 간과하는 것은 아니며, 결코 그래서도 안 된다. 왜냐하면 북한 리스크는 어떻게 관리하느냐에 따라서 한반도와 주변 정세 전체를 파괴적인 상황으로 몰아갈 수도 있는 위력이 잠재되어 있기 때문이다. 따라서 이제는 정형화된 북한 리스크 관리 모델을 수립하여 상시적으로 리스크 요인을 관찰하고, 그로 인해 야기되는 불확실성을 근본적으로 경감하기 위한 처방을 내릴 수 있어야 한다. 이를 위해 북한 리스크의 발생 여부를 측정할 수 있는 인디케이터들을 개발하기 위해 노력하고, 개발된 인디케이터에 대한 체계적인 검증을 할 수 있는 인력 선발 및 상시 운용을 위해 정책적인 대안을 마련하며, 또한 항상 최악의 경우를 상정하고 신중한 대응 방안을 마련할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 이러한 시도들 간의 균형을 유지하고, 신뢰성 있고 공고한 북한 리스크 관리 모델을 만들어 나가는 것이 앞으로의 중요한 과제일 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

참고문헌

1. 단행본

삼성경제연구소. 『CEO Information: 시스템 관점의 위기관리 프로세스: 북 로켓발사 사례를 중심으로』. 서울: 삼성경제연구소, 2009.

최춘흠. 『중국의 대북정책과 2.13 합의에 대한 입장』. 서울: 통일연구원, 2007.

Art, Robert J. and Patrick M. Cronin. *The United States and Coercive Diplomacy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2003.

Bracken, Paul, Ian Bremmer and David Gordon. *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management & Risk Assessment*. New York: Eurasia Group, 2005.

Bremmer, Ian. *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon & Shuster, 2006.

Bremmer, Ian and Preston Keat. *The Fat Tail: The Power of Political Knowledge for Strategic Investing*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

George, Alexander L. *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1993.

_____. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy*

- as an Alternative to War*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1991.
- LeDoux, Joseph E. *The Emotional Brain*. New York: Simon & Schuster, 1996.
- Lomborg, Bjorn. *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- McNeil, Alexander J., Rudiger Frey, and Paul Embrechts. *Quantitative Risk Management: Concept, Techniques, and Tools*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Sunstein, Cass R. *Worst-Case Scenarios*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.
- Taleb, Nassim Nicholas. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House, 2007.
- Talyor, Shelly E. *Positive Illusions*. New York: Basic Books, 1989.
- Thaler, Richard H. *Quasi Rational Economics*. New York: Russel Sage Foundation, 1991.
2. 논문
- 김흥규. “중국의 북핵외교.” 윤영관·신성호 편. 『북핵문제와 한반도 평화정착』. 서울: 한울, 2008.
- 유예진. “2007년 북한의 대외무역동향.” KOTRA자료 08-015, 2008.
- 조명철·홍익표. “2008년도 북한 대외경제 전망.” 대외경제정책연구원.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

『오늘의 세계경제』. 제08-8호, 2008.
홍득표. “외교정책결정과 정치위험분석.” 『국제정치논총』. 제32집 2호,
1992.

Arad, Uzi. “Intelligence Management as Risk Management: The Case of Surprise Attack.” in Paul Bracken, Ian Bremmer and David Gordon, *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management & Risk Assessment*. New York: Eurasia Group, 2005.

Bracken, Paul “How to Build a Warning System.” in Paul Bracken, Ian Bremmer and David Gordon. *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management & Risk Assessment*. New York: Eurasia Group, 2005.

Camerer, Colin. “Indivical Decision Making.” in John H. Kagel and Alvin E. Roth (eds), *Handbook of Experimental Economic*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, and Richard H. Thaler. “Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem.” *Journal of Political Economy*. Vol. 98, 1990.

Robock, Stefan H. “Political Risk: Identification and Assessment.” *Columbia Journal of World Business*. July/August, 1971.

Suisheng, Zhao. “The Making of China’s Periphery Policy.” in Suisheng Zhao ed., *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*. Armonk, NY: M.E.Sharpe, 2004.

Yunling, Zhang and Shiping Tang. “China’s Regional Strategy.”
 in David Shambaugh ed., *Power Shift: China and Asia’s
 New Dynamics*. Berkeley: University of California Press,
 2005.

3. 기타자료

『경향신문』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

Market Strategy.

My Asset Daily.

Ohmynews.

Samsung Daily.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

XII. 결론: 대북정책의 사회적 합의 도출

조한범(통일연구원)



세계 10위의 경제력과 민주주의 시민사회는 2009년 한국사회의 성적표이다. 이는 제2차 세계대전 이후 탄생한 신생독립국들 중 유사한 사례를 찾기 어려우며, 단기간 내에 이와 같은 성과를 도출했다는 점에서 한국의 사례는 경이적이라고 할 수 있다. 한국의 성공은 ‘기적’에 가까운 일이며, 제3세계의 성공모델로서도 손색이 없다고 할 수 있다. 한류 열풍의 이면에는 세계가 인정하는 한국의 성공이라는 객관적 사실이 자리잡고 있다. 한국의 성공은 북한의 실패라는 성적표와 비교할 때 더 극명하게 부각되는 것이기도 하다.

그러나 정작 한국인들 스스로는 이와 같은 성공적인 성적표를 받아들이는데 주저한다. 정치권의 대립과 보혁으로 양극화된 시민사회, 그리고 해소책을 찾지 못하는 수많은 사회적 갈등들은 한국사회의 또 다른 이면이며, 성공적인 성적표를 받아들이기 어렵게 만드는 요인이다. 다양한 차이들이 공존의 장을 찾지 못하고, 정치권과 시민사회는 사회적 문제와 갈등의 해소에 있어 근본적인 한계를 보이고 있다. 이는 압축적 성장과정의 필연적 부산물이라는 측면으로 해석할 수 있을 것이다. 그러나 보다 근본적인 이유는 아직도 지속되고 있는 분단체제와 냉전문화에서 찾을 수 있을 것이다.

분단은 냉전체제의 최전선에 남북한이 대치하는 상황을 의미했다. 따라서 남북한은 사회주의와 자본주의라는 두 체제의 이념적 대립이 극단적으로 진행되는 과정에 놓였으며, 남북한의 근대화 역시 이 과정에 의해서 지배되어 왔다. 남북한은 자본주의와 사회주의의 가치체계를 극단적이고 폐쇄적인 방식으로 발전시켜왔다. 상대방은 극단적으로 적대시되었으며, 근대화 과정은 분단과 극단적 대립으로 인해 상당부분 기형성을 내포한 채 진행되어왔다고 할 수 있다. 북한은 자신들의 독재와 전체주의적 속성을 평등주의로 포장해왔고, 남한은 단일

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

한 이념과 성장지상주의를 절대적 가치로 여겨왔다.

압축적 성장과 분단체제 속에서 한국사회의 문제해결 기제는 대화와 타협이 아닌 배제와 강요였으며, 이는 다양한 차이들이 평화롭게 공존할 할 수 있는 다양성을 제약해왔다. 민주화 과정에 따라 이와 같은 문제들이 해소될 수 있는 외적인 환경을 마련하고 있으나 한국사회의 제반 영역들은 아직 과거 유제의 관성에서 벗어나지 못하고 있다. 이와 같은 점에서 사회통합은 한국사회의 최우선적 과제로 설정될 필요가 있다. 많은 노력들이 사회적 갈등을 치유하고 사회통합을 달성하는 데 모아져야 하며, 이는 외형적, 계량적 차원을 넘어 한국사회의 질적인 발전을 가능하게 할 것이다.

다양한 갈등해소와 문제해결과 관련된 합의구조가 창출되지 않을 경우 한국사회의 통합상태는 불안정할 수밖에 없다. 이는 한국정치의 구조적 현실과도 연계되어 있다. 최근 몇 차례의 정권교체 과정은 절대적 과반을 확보한 정치 세력의 집권이 사실상 어렵다는 점을 보여주고 있다. 각 정권은 탄생 초기부터 강력한 정책 추진기반을 마련하기 어려웠으며, 정책적 갈등이 정권전체의 추진력을 약화시키는 현상을 초래했다. 노무현 정부의 탄핵사태나 이명박 정부의 촛불사태는 이를 상징하는 사례들이다. 강력한 지지기반을 확보하지 못한 상태에서 합의구조의 미비라는 현실은 정책추진력을 약화시켰으며, 주요한 정책을 계기로 정치권과 진영 간의 갈등이 확대되는 경향이 지속되어왔다. 전시작전권 환수, 행정수도 이전문제나 쇄고기 수입파동, 그리고 4대강사업 등 이전 정부와 현 정부에 이르는 주요 정책사안들이 실무적, 기술적 검토나 해법을 찾지 못한 채 사회적 갈등을 증폭시키는 계기로 작용해온 측면을 부인하기 어렵다. 이 같은 점에서 합의구조의 창출은 한국사회의 가장 시급한 과제라 할 것이다.

남남갈등은 여야 간, 보혁진영 간 이견이 가장 첨예하게 대립해온 영역중의 하나라는 점에서 합의구조 창출을 통한 정책추진의 당위성이 있다. 특히 대북정책 추진기반으로서 국민통합의 달성 및 초당적 대북정책 추진구도 형성차원에서 가시적 성과가 필요하다. 대북정책 추진은 복합적 성격의 민족문제라는 점에서 보수, 진보 중 한 진영 의사의 대변만으로 정책 추진기반이 마련되기 어렵다. 국민의 정부와 참여정부에서 별다른 성과를 보이지 못한 초당적 대북정책 추진구도는 이명박 정부에서 실현되어야 할 주요 과제로 설정되어야 한다. 특히 「비핵·개방·3000」 정책 및 그랜드 바게인의 구체화는 막대한 재원과 국가발전차원의 정책적 결단을 요구한다는 점에서 초당적 정책추진과 국민적 합의의 필요성이 있다.

합의구조를 기반으로 한 대북정책 추진을 위해 구체적이고도 가시적인 조치들이 필요하다. 남북관계 변화를 수용하는 데 한계를 보이는 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 해소되어야 한다. 합의구조는 민주주의 시민사회의 속성상 단일차원을 의미하는 것은 아니며, 민족문제의 정쟁화와 소모적 남남갈등을 막을 수 있는 최소주의적 차원을 의미한다. 다원주의적 시민사회의 특성상 일방적인 합의가 아닌 민족문제에 대한 최소주의적 합의를 통해 정쟁화의 소지를 줄이는 과정이 필요하다. 통일문제의 복합성을 고려할 때, 대북정책의 사회적 합의 기반의 구축은 핵심적 과제로 설정되어야 할 것이다. 통일은 정파와 진영을 넘어선 민족공통의 문제라는 점에서 합의를 통한 정책 추진기반 마련의 필요성이 있다. 체제 경쟁이 종식된 상황에서 통일문제는 특정 정치집단의 배타적 이슈라 할 수 없으며, 민족공통의 미래와 연계되는 사안이다.

통일문제에 대한 합의기반형성의 구체적 조치로서 가치 ‘통일국민

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

협약¹의 체결이 검토될 수 있을 것이다. 통일국민협약은 사회협약(social pact)의 개념을 응용한 것이다. 사회협약은 코포라티즘의 전통에서 생성의 기원을 찾을 수 있다. 코포라티즘은 다양한 이익집단 간의 갈등과 이해의 상충을 높은 수준에서의 합의구조 창출을 통해 해소하는 것을 지향한다. 합의구조 창출을 위한 대화와 타협은 전제로서의 의미를 지닌다. 사회협약 개념이 한국사회에서 주목을 받은 것은 IMF위기 때였다. 이에 따라 1998년 2월 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’, 2004년 2월의 ‘일자리만들기 사회협약’ 등 노사정 간의 협약이 체결되었으며, 이후 2005년 3월의 ‘투명사회협약’과 2006년 6월의 ‘저출산고령화 문제해결을 위한 사회협약’ 등 그 영역이 점차 다변화하는 경향을 보이고 있다. 통일국민협약은 통일문제의 핵심이 민족문제라는 점에서 경제적 이해관계를 축으로 하는 사회협약과 구별될 수 있을 것이다.

통일국민협약은 대북·통일문제를 둘러싼 다양한 갈등을 대화와 타협을 통한 합의구조 창출을 통해 해소한다는 문제의식을 지향한다는 점에서 ‘과정’적 중요성을 지닌다. 앤서니 기든스가 제시하는 ‘대화민주주의(Dialogic democracies)’는 민족문제 전체에 관한 사회적 합의의 과정적 중요성에 있어 의미있는 시사점들을 제공한다.² 대화민주주의는 동의의 획득이 목적이 되기보다는 대화자체를 통해서 공적 신뢰와 공존의 가능성 마련에 주목한다는 점에서 통일논의를 둘러싼 한국사회의 분열과 갈등의 치유에 의미있는 시사점을 준다. 대화와 타협의 가능성을 봉쇄한 채 이념적 대립의 강도를 증폭시키고 있는 현 한국사회의 정치·사회적 지형에 있어서 대화의 창구를 열어가는

1. 조한범, 『남남갈등해소방안연구』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 67~71.

2. 앤서니 기든스, 한상진·박찬욱 역, 『제3의 길』 (서울: 생각의나무, 2001).

노력 자체가 보혁 양진영 스스로의 극단화를 방지하고 사회적 합의가 가능한 지형을 만들어 낼 수 있다는 것이다.

통일국민협약은 대북·통일문제를 둘러싼 소모적 논쟁을 종식하고, 생산적인 통일로드맵의 구체화를 위한 사회적 합의라고 할 수 있다. 따라서 통일국민협약은 획일적인 합의구조가 아닌 대북·통일문제와 관련된 최소주의적, 규범적 합의구조를 지향할 필요가 있다. 통일국민협약은 관련된 각 이익집단의 이해관계의 조정과 실무적 문제의 효율적 해결을 어렵게 하는 대립구조의 해소를 위한 상위차원의 합의를 말한다.

통일국민협약은 각 주체의 이해관계 및 관점의 차이를 인정하는 기초위에서 민족문제의 정쟁화 방지라는 최소주의적 합의의 형식을 통해 민족문제에 대한 기본적 행위규범을 만드는 것이 되어야 할 것이다. 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화 종식을 지향하는 국민통합에 대한 전 사회적 합의형식이 되어야 할 것이다. 국민협약은 ‘평화통일의 지향과 ‘통일문제에 대한 대북정책의 국내정치 불이용’ 및 ‘민족차원의 정책추진 원칙’을 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 구체화하는 노력으로 귀결되어야 할 것이다. 이와 같은 통일국민협약을 통해 분파적 이익에 따라 민족공통의 안위를 좌우할 가능성을 사회적 합의형식으로 봉쇄하는 것이 필요하다.

사회협약과 관련된 선행사례들은 몇 가지 점에서 통일국민협약의 추진에 있어 의미있는 시사점을 주고 있다. 우선 사회협약의 체결과 추진에 있어서 정부와 국회의 기능적 중요성이 강조될 필요가 있다는 점이다. 이는 통일국민협약 이행의 실효성확보와 관련이 있다. 둘째, 사회협약의 참여자가 경제단체와 노동단체에서 NGO로 확대되는 등 다양화되고 있다는 점이다. 이는 통일국민협약의 추진을 위해 참여주

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX
X
XI
XII

체의 다양성 및 대표성 확보가 중요한 과제임을 의미한다. 셋째, 정당의 참여를 통한 사회협약이행률제고가 가능하다는 점이다. 이는 통일 국민협약의 초당적 추진과 관련이 있으며, 정당의 참여를 통한 통일 국민협약의 제도화와 관련이 있다.³

통일국민협약의 참여주체와 관련, 여야정치권, 시민사회, 언론, 사회지도층, 종교계, 노동계·재계 등 진보와 보수진영의 대표성있는 주체들을 포함해야 할 것이다. 관련된 각 주체들의 대표들이 참여하는 ‘통일국민협약추진위원회’를 구성하여 협약의 내용과 형식, 그리고 추진방식을 논의하는 것이 필요하다. 아울러 통일국민협약을 구체적으로 실천할 각 분야의 구체적인 조치들이 수반되어야 할 것이다.

통일국민협약의 체결에 있어 국회와 정당 등 정치권의 역할이 매우 중요하다. 여야의 각 진영에서 통일국민협약체결을 추진하는 주체의 형성 및 세력화가 필요하며, 여야 간의 합의 및 협의를 통해 통일국민협약이 초당적으로 추진되는 것이 요구된다. 여야 간 협의를 통해 통일문제에 대한 협력의지를 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 국회 및 정치권 차원에서 구체화하는 노력이 필요하다. 대 국민선언을 실천하기 위한 구체적이고 실무적인 기구들을 설치, 운영하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 필요하다. 특히 대북정책 추진을 위한 정책의 수립에 있어서 여야 간의 협의를 제도화하는 것은 지속가능한 남북관계발전을 가능케 하는 기반이 될 수 있을 것이다. 특히 실질적으로 운용이 가능한 상시적·초당적 차원의 대북정책 협의 기구를 설치하여 남북관계발전에 대한 여야 간 정책적 협력구도를 정착, 활용함으로써 대북정책의 부담을 분산시키는 한편 대북정책에

3. 이상윤, “통일을 위한 사회통합과제-토론문,” 『대북정책 국민적 합의도출방안은?』 (송민순·진영의원 공동주체 세미나, 2009.12.3), p. 89.

대한 정당 간 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

시민사회의 경우 협약의 이행주체인 동시에 협약의 이행에 대한 감시와 평가의 역할을 수행해야 할 것이다. 시민사회는 언론과 정치권 등 민족문제에 민감한 영향을 미치는 주체들의 여론화와 정쟁화의 행태 및 협약이행 과정을 모니터링하고 평가하는 역할을 수행해야 할 것이다. 시민사회 자체의 제재수단에 한계가 있으나, 시민사회의 평가 자체는 도덕적 제재로서 효과가 크다. 민간단체 역시 냉전문화라는 분단의 유제 해소 및 통일·대북정책에 대한 국민적 합의구조 형성, 그리고 나아가 정상적 시민문화의 형성에 적극적일 필요가 있다. 남북관계에 대한 일방적 비판과 이에 대한 공격적 반응, 그리고 보혁진영 간의 배타적 대립구도의 형성보다는 시민사회 내의 의사소통구조를 개선시키는 자체적인 노력이 필요하다. 시민사회의 특성상 대북·통일문제에 대해 획일적 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제의 정쟁화의 소지를 줄이는 최소한의 합의구조를 제도화하는 방안이 모색될 필요가 있다.

통일국민협약은 국민적 합의라는 점에서 이행과정에 있어 여론수렴기능을 제도적으로 강화하고 대 국민설득 체제를 활성화해야 할 것이다. 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 설득과 시민사회의 요구를 수렴하는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 아울러 대북정책 합의구조의 형성은 국민참여시스템의 구축을 통해서 보다 강화될 수 있을 것이다.

통일국민협약의 체결은 그 자체로서 험난한 과정이 될 것이며, 다양한 갈등들이 표출되는 과정을 수반하게 될 것이다. 그러나 통일국민협약은 남남갈등과 민족문제의 정쟁화라는 시대착오적 현상에 대한 성찰적 반성의 시작으로서 의미가 있다. 대북정책과 관련, 정권과

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

정파를 넘어선 합의구조가 형성되어야 한다. 이명박 정부의 새로운 시도에 대해서도 소모적 갈등구조의 재연이 아니라 생산적 협력구조의 모색이 필요하다. 집권층이 배타적으로 대북정책을 주도하거나 반대로 집권층에 대한 일방적 비판과 정책적 실패에 대한 반사이익을 기대해서는 안된다. 보혁 양 진영은 진지한 자세로 통일과 대북정책에 대한 협력의 가능성을 모색해야 한다. 민족문제는 정파와 진영의 이익을 넘어 우리 모두의 공통의 미래와 직결된 일이기 때문이다.

세계 10위의 경제력을 자랑하는 한국사회의 근대화 과정은 많은 문제에도 불구하고 성공신화로서 평가받기에 부족하지 않다. 이는 북한의 실패와 비교했을 때 그 의미가 더 크게 부각될 수 있다. 그러나 한국사회의 성공적 신화의 이면에는 반드시 해결해야 할 과제를 지니고 있음을 주지해야 한다. 국론의 분열과 이념적 대립구조 속에서 지속가능한 발전은 가능하지 않다는 점을 역사는 명백히 증명하고 있다.

정권의 교체에도 불구하고 양상을 달리하는 한국사회의 이념적 대립과 남남갈등이 줄어들고 있다는 판단을 내리기 어렵게 만드는 상황이 반복되고 있다. 남북문제를 둘러싼 우리사회의 보혁 간 분열상이 심각한 수준을 넘고 있다는 우려들이 제기되어 왔다. 보혁 간의 대립은 냉전적 대립에서 벗어나 민족화해라는 새로운 단계로 도약하기 위해 거쳐야 할 성장통이라고도 할 수 있다. 보혁은 그 자체로 문제가 되는 것이 아니며, 평화로운 공존이 어려운 현실이 문제이다. 우리 스스로 대화와 타협을 통한 합의구조를 형성해 내지 못할 경우 남북 화해와 상생·공영도 이루어내기 어렵다.

독일통일의 중요한 교훈 중의 하나는 한반도의 통일이 멀지 않은 미래에 예기치 않게 다가올 수 있다는 점이다. 이념과 진영 간 대립과 갈등의 지속으로 사회통합을 이루어 내지 못한다면 천문학적인 비용

과 복합적인 문제를 수반하게 될 통일과정을 효율적으로 추진할 수 있을지 의문일 수밖에 없다. 통일문제는 한 정파나 진영이 배타적으로 독점할 수 있는 영역이 아니며, 한민족의 안위와 관련된 공통의 문제이다. 이는 민족문제의 정쟁화를 통해 이익을 추구할 수 없으며, 시도해서도 안 된다는 것을 의미한다.

대북정책의 사회적 합의구조 창출은 통일을 대비하기 위한 필수적인 전제이며, 이를 통한 효율적인 대북정책의 추진과 내실있는 통일 대비가 필요하다. 아울러 통일국민협약과 같은 형식의 사회적 합의의 구체화가 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

참고문헌

1. 단행본

조한범. 『남남갈등해소방안연구』. 서울: 통일연구원, 2006.

앤서니 기든스. 한상진·박찬욱 역. 『제3의 길』. 서울: 생각의나무, 2001.

2. 기타자료

이상윤. “통일을 위한 사회통합과제-토론문.” 『대북정책 국민적 합의 도출방안은?』 송민순·진영의원 공동주체 세미나, 2009.12.3.

연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕	외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영	외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영	외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태	외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신	외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱	외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택	외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호	외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	최영호	외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아	외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전준호	외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중	외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원

2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준	외 공저	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤	외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호	외 공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중	외 공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱	외 공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택	외 공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영	외 공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민	외 공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜	외 공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택	외 공저	10,000원

학술회의총서

2007-01	2-13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6-15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화-변영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신	외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅	외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석	외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신	외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학	외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호	외 공저	6,500원

2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호 저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외 공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외 공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외 공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외 공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외 공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외 공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외 공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외 공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외 공저	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외 공저	8,500원
2009-15-02	북한 개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외 공저	10,000원
2009-15-03	북한 개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외 공저	10,000원
2009-15-04	북한 개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외 공저	10,000원
2009-15-05	북한 개발지원체제의 구축방안	이종무 외 공저	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외 공저	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외 공저	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외 공저	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외 공저	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외 공저	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외 공저	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외 공저	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외 공저	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외 공저	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외 공저	7,500원

논총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외 공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

통일정세분석

비매품

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영

2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석		전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가		최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제		최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희,	최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신,	여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석		배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망		정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략		배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석		여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희,	최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희,	허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로		전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석		전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신,	박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석		배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석		최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암	
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중	
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희	
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희,	조정아
2008-11	아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략		배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석		여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중	
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영	
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태	
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석		전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중	
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태	
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신	
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외	

KINU정책연구시리즈

비매출

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석		전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망		조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성	
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안		박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠	

2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생-공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

월간 북한동향

비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

2007 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects
Lim Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System
Kim Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the
July 1 Measures Choi Soo-Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Arn
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea:Scenario Workshop
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,
Cho Jeong-Ah Cha Moon-Seok, Hyun Sung-II
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean
Peninsula' Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo,
Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and
Prospects for Change
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구 총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 인수동(4·19길 275) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 정책연구시리즈 09-03

www.kinu.or.kr

대북정책의 대국민 확산방안

Korea Institute for National Unification

