

연구총서2000-17

•
정상회담 이후 남북관계의
안정과 지속을 위한 전략 구상

박 형 중

통 일 연 구 원

요약

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

정상회담 이후 남북관계는 새로운 국면에 접어들었다. 과거와 같은 남북간의 냉전적 적대와 반목은 소멸했다. 또한 남북간에 현실주의적 협상과 타협의 국면이 전개되고 있다. 그런데 이러한 변화는 남북한 관계의 성격뿐 아니라, 남북한 내부체제에도 심대한 영향을 끼칠 수밖에 없다. 이는 남과 북의 내부, 그리고 남북 관계에 새로운 긴장과 부담을 유발할 수 있다. 이는 남과 북의 긴장완화와 협상 국면에 중대한 장애를 초래할 수 있다. 남북 ‘화해 협력’을 지속 가능하게 하기 위해서는 이러한 새로운 갈등과 장애를 예방하고 처리할 수 있는 대북 전략 구상이 필요하다.

대북포용정책은 기본 개념의 연장선 속에서 새로운 상황에 적응하는 수정을 필요로 하고 있다. 정상회담 이전의 포용정책은 적대와 반목의 상승 과정을 혁파하고 긴장완화 및 협상과 협력 국면을 이끌어 내기 위한 것에 주안점이 있었다. 정상회담 이후의 대북포용정책은 새로운 남북관계의 새로운 갈등 요소를 예방하고 처리하면서, 협상과 협력의 남북관계를 “지속가능하게 발전”시킬 수 있는 대북포용정책으로 변화해야 한다.

1. 서론

남북정상회담과 함께, 남북간의 화해와 협력 국면이 시작되었다. 그러나, 시작은 시작일 뿐이고, 화해와 협력 국면의 공고화 문제, 그것의 중장기적 안정성을 보장하는 문제는 앞으로의 과제로 남아 있다.

남북관계의 특수성은 남북 화해 협력 관계의 안정성과 지속성을

동요시킬 수도 있다. 남북관계의 폭, 깊이, 밀도의 고도성, 남북한 ‘특수관계’ 때문에, 역설적으로 화해와 협력을 지향하는 남북관계가 깊어 갈수록, 새로운 불화와 갈등 가능성이 높아 질 수도 있다. 이를 예방하고 처리할 수 있는 전략 구상이 필요하다.

2. 정상회담과 남북한의 정책

김대중 정부는 대북포용정책이라고 하는 일종의 점진주의적 긴장완화와 신뢰양성 정책을 추진함과 동시에 남북경협을 확대하기 위한 노력을 꾸준히 해왔다.

남북간의 냉전적 대결과 불신의 악순환을 벗어나기 위해서 필요했던 것은 무엇보다도 상대측에 대한 신뢰양성이었다. 대북 포용정책은 북한에 대한 일련의 선제 양보를 통해서 북한과의 긴장완화를 시도했다. 이러한 전략은 과거 미소 긴장완화, 그리고 동서독 관계 정상화 시기 추진되었던 전략개념과 기본 구도에서 동일한 점진주의 긴장완화 전략으로 해석할 수 있다.

한국 정부는 여러 제약 조건들을 완화하고 남북경협을 높은 수준의 균형으로 이끌기 위한 노력을 계속해왔다. 김대중 정부는 남북간 긴장완화 및 신뢰양성이라고 하는 경협을 위한 정치적 조건 마련 정책을 기초로 경협 확대 전략을 적극 추진하였다.

대북포용정책은 북한을 둘러싼 대외 긴장과 안보 위협을 완화시키는 기능을 했다. 또한 인도주의적 지원 및 대남 경협 확대에 따라 북한의 대외 의존도가 높아졌다. 이 두가지 조건을 배경으로 북한은 과거와는 다른 방식의 국가 생존 및 경제 재건 전략을 시도할 수 있게 되었다.

3. 남북관계의 성격 변화

정상회담과 함께 남북관계의 성격에도 변화가 있었다. 첫째, 남북한간 과잉 긴장고조의 제거와 현실주의적 협상 국면의 개시이다. 대북포용정책은 남북간에 고조되어 있는 과잉 긴장고조 상태를 제거함으로써, 남북관계를 현실주의적 갈등의 차원으로 환원함과 동시에, 남북간에 의사소통 통로를 확보하고, 현실주의적 차원에서 남북간의 문제를 풀어 나갈 수 있는 협상과 거래의 방법을 탐색하고 성사시킬 수 있었다.

둘째, 남북정상회담을 통해 남과 북은 상생(相生)을 도모할 수 있는 경험 추진방식에 대한 정치적이고 전략적 공감대를 형성했다. 정상회담은 남북경협 확대가 남북한이 상호 위협 배제와 불간섭 정책을 기초로 추진된다는 것, 궁극적으로 남북한 모두에 이익이 될 수 있다는 것을 상호 확인할 수 있는 기회였다.

셋째, 남북정상회담과 함께 북한을 둘러싼 정치적 긴장이 현저히 완화되고, 북한이 미국 및 일본 등 서방국가와 적극적 관계 개선에 나설 수 있는 환경이 조성되었다. 남북 및 미북 관계의 새로운 형성에 따른 북한에 대한 안보 위협의 완화, 남북간의 과잉 긴장의 제거와 현실주의적 협상의 개시, 남북경협을 위한 정치적이고 전략적 공감대 형성 등 이 모든 사항은 북한이 과거와는 달리 한층 전향적으로 '개혁과 개방'을 추진할 수 있는 여건이 마련되었음을 의미하고 있다.

4. 새로운 남북관계와 새로운 갈등 요소

정상회담에 따른 냉전적 대결 해소라는 남북관계의 국면전환은 남과 북의 정치체제, 남북관계의 기본 구조를 변화시킬 것을 요구하고

있다. 이는 남과 북의 정치체제, 그리고 남북관계에 상황적응에 대한 도전을 제기하고 있다. 이에 따른 재편과 변화는 불가피한데, 이 과정에서 남과 북의 체제와 남북관계는 어려운 문제에 직면하여 동요할 수도 있을 것이다.

4-1. 남한

새로운 남북관계는 한국 내부의 대북 인식 및 대북 정책에 대한 논쟁을 격화시키고 있다. 또한 대북 인식과 대북 정책은 여야간의 정국 주도권 확보를 위한 투쟁의 소재거리화하였다. 정상회담 이후 한국 경제는 또 다시 새로운 위기 국면에 처하는 듯한 인상을 주고 있는 바, 이에 따라 남북경협 및 대북 지원 능력과 관련한 대내 정치적 논쟁이 격화되고 있다.

한국 정부는 평화 공존과 평화교류를 대북정책의 목표로 삼고 있으며, 이를 위해 군사, 경제, 사회 문화 분야에서의 남북관계를 제도화하기 위해 노력하고 있다. 이에 대해서 야당과 보수층은 상당히 회의적인 입장을 취하고 있다. 야당의 회의적 입장은 남북협상에서 한국 정부의 협상력의 향상에 기여할 수도 있다. 그러나, 야당의 주장에는 이를 넘어서서 북한 내부 체제를 동요시키고자하는 의도를 지닌 주장도 함축하고 있다. 한국 정부는 대북 경협에 매우 적극적이다. 이는 국내적으로 대북 지원을 둘러싼 논쟁을 유발시키고 있다. 이 논쟁은 경제 여건이 나빠지거나, 내부적으로 사회문제가 첨예화될 때, 심각해질 수 있다.

4-2. 북한

북한은 일단 개혁과 개방 쪽으로 국가 정책 방향을 틀면서 단기적으로 식량난 완화를 위한 외부 지원을 확보하고 중장기적으로 경제 재건을 도모하면서, 탈냉전 이후의 세계적인 정치 경제 질서에 적응할 수 있는 방향으로 체제변화를 모색할 것으로 보인다. 그러나 이러한 변화는 주변국가와의 적대성 해소 문제와 대외 지원 확대 문제, 대내 경제 여건 등의 문제 때문에, 매우 느리게 진행될 것으로 보인다. 이러한 변환과정에서 북한은 정치 체제 안정을 위협할 수 있는 대내외 교란 요소를 제어하면서 성공적 변환을 이룩해내야 한다는 중장기 과제에 직면할 것이다.

4-3. 남북한

남북간의 화해 협력 관계의 진전은 남북한의 체제 대결의 종결을 의미하는 것은 아니다. 다만, 그 체제 경쟁의 주요 측면이 바뀌는 것을 뜻할 뿐이다. 또한 남북관계의 진전에 따라, 남북한은 과거의 상호 격리와 차단 관계로부터, 남북한의 대내적인 정치와 경제 및 사회가 상호 작용하는 관계로 발전하게 된다. 이는 남북 내부와 남북관계에 새로운 동태성 특히 상호적 교란 요소를 증대시킬 수 있다. 이것이 남북관계의 진전을 방해할 수 있다.

남북관계의 진전에 따른 새로운 동태성이 남과 북의 내부정치를 불안정화시킬 때, 남북관계는 어려워 질 수 있다. 이 문제는 북한측에 더욱 심각하다. 남북 긴장완화와 협력 증대는 북한의 대남 의존성을 증대시킬 수 있다. 또한 남측이 북한 내부의 동요를 증폭시키고자 하는 의도를 가지고 있지 않더라도 북한 내부정치의 동요를 야기할

수 있다. 북한은 이에 대해 군사적-이데올로기적 방어 조치를 취할 수 있다.

5. 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략 구상

새로운 남북관계에서 발생하는 새로운 갈등 요소들을 어떻게 처리하는가에 따라, 남북정상회담 이후 시작된 남북간의 '화해 협력' 관계의 안정과 지속성 여부가 결정될 것이다.

5-1. 전략 기초

대북포용정책의 기초가 유지되어야 할 것이다. 다만, 긴장완화와 화해 협력을 이끌어 내기 위한 것이었던 대북포용정책은 남북관계를 "지속가능하게 발전"시킬 수 있는 대북포용정책으로 변화해야 한다.

특히 한반도 냉전구조 해체는 가속화되어야 한다. 북한의 '변화' 여부와 관련하여 냉전구조해체는 핵심적 의미를 가지기 때문이다. 현실적으로 한반도의 긴장, 북한과 주변 국가와의 적대관계가 지속하는 한, 북한이 개혁 개방하는 것은 불가능하기 때문이다.

5-2. 남한의 대내 정치 관련

과거 남한에서 북한에 대한 인식과 자세는 북한에 대한 방어적 적대성을 유지하는 데 편리하게 구성되어 있었다. 그 정보 왜곡의 근원은 북한과의 의사소통 단절 및 우리측의 편견에 따른 정보 처리의 왜곡이라는 점에서 자폐증적 적대성이라 할 수 있다. 이러한 적대성은 대북 인식과 정세판단에서 과잉(위협)인식, 과잉 반응, 과잉 대비

를 초래했다.

남북관계의 안정과 지속을 위해 필요한 것은 긴장완화와 평화를 촉진하기 위한 신념과 의지이다. 과장된 긴장상태를 통찰하고 긴장완화를 추진하며, 현실의 실제 갈등으로 돌아가, 문제를 평화적으로 협상할 수 있는 것으로 재인식하기 위해서는, 비정상적 심리적 고양상태를 극복할 수 있는 심리학적 통찰과 능력이 필요하다.

아직까지도 대북정책과 그를 둘러싼 국내정치적 대립은 단순한 정책 대결을 넘어서 정국 주도권과 권력 투쟁의 방편으로 활용되고 있다. 그 원인의 상당 부분은 여러 역사적이고 구조적 원인이 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 그 대결은 현재 정부/여당과 야당의 책략적 전술적 시도에 의해서 증폭되거나 지속되도록 한 측면이 존재한다.

5-3. 남북관계 관련

한반도의 평화와 안정의 유지는 남북한에 현존하는 현상을 인정하는 것으로 출발해야 한다. 남북한은 공히 상대방에 대한 위협의사를 포기하며 상호간의 과잉 긴장을 해소하고 현실주의적 입장에 서서 문제를 평화적 협상을 통해 풀어 나가고자 하는 의지를 보여야 한다.

현상인정을 기초로 한 평화 공존을 바탕으로 공영과 상생의 관계가 발전해야 한다. 이것이 가능해지기 위해서는 남북한은 남북관계의 발전으로부터 상호 지속적으로 이득, 특히 물질적 이득을 취할 수 있어야 한다. 현실의 남북 경제력 격차를 보았을 때, 북한과의 경제협력에서 남한은 비대칭적 이득배분을 용인할 수 있어야 한다. 비대칭적 경제관계가 상당 기간 유지될 때에만, 북한 쪽에서의 남한과의 협력 욕구가 지속될 수 있다.

남북한의 협상과 협력이 성사되기 위해서는 남과 북의 정치지도자들이 정치적 결단에 따라 남과 북을 대표하는 엘리트간의 협의와 협상에 의할 수밖에 없으며, 협상 타결은 일괄타결 원칙에 따를 수밖에 없다. 이는 남북관계에서 항상 경험적으로 그러했으며, 앞으로도 그러할 수밖에 없다. 남북관계의 특성이 이를 구조적으로 강제하기 때문이다.

5-4. 북한 '변화' 관련

남과 북은 현상의 안정을 해치고 남북간의 긴장을 재고조시킬 수 있는 상대방에 대한 내정 간접적 변화 요구를 포기해야 한다. 상대방에 대한 지원과 우호조치가 상대방의 정치체제와 경제체제의 기본구도를 바꾸라는 식의 요구와 연계되어서는 안된다. 이러한 요구의 가장 큰 결함은 그것이 실패할 수밖에 없으며, 남북간의 긴장을 재고조시킬 뿐으로써, 결국에 모든 가능성을 폐색시킨다는 것이다. 북한 정권을 인정하고 안정시켜서, 북한의 경제 재건과 개혁 및 개방이 가능해지도록 만들어야 한다.

목 차

I. 서 론	1
1. 문제제기	1
2. 연구 목적과 내용	6
II. 정상회담과 남북한의 정책	13
1. 남한	13
가. 점진적 긴장완화와 신뢰양성	13
나. 경협 확대 추진 정책	18
2. 북한	22
가. 대외관계에서의 적대성 약화	22
나. 북한의 대남·대서방 의존도의 증대	24
다. 국가안보와 경제제건을 위한 새로운 전략의 모색	27
III. 남북관계의 성격 변화	29
1. 남북한간 현실주의적 협상 국면의 개시	29
2. 남북경협에 대한 정치적 전략적 공감대 형성	32
3. 북한의 '개혁 개방' 추진 여건 조성	36
IV. 새로운 남북관계와 새로운 갈등 요소	40
1. 남한	41
가. 대북 정책	41
나. 내부 갈등 요소	45
2. 북한	59

가. 정책 방향	59
나. 대내 정책	63
다. 내부 갈등 요소	71
3. 남북관계	73
V. 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략 구상	79
1. 전략 기조	80
가. 대북포용정책의 지속 추진	80
나. 한반도 냉전구조 해체	82
2. 남한 대내 정치 관련	87
가. 자폐증적 적대성의 극복	87
나. 긴장완화와 평화를 위한 자세와 기여	89
다. 대북정책에 대한 건설적 정책 대결의 필요성	92
3. 남북관계 관련	96
가. 현상의 인정을 통한 현상의 변경	96
나. 평화공존과 상생적 남북관계의 형성과 발전	98
다. 남북 당국 협의와 일괄타결의 원칙	101
라. 분단의 고통의 완화와 남북한의 사회적 평화 유지	104
4. 북한 ‘변화’ 관련	106
가. 비-간섭주의적 북한 변화 전략 추진	106
나. 북한 체제의 현상 인정과 안정	108
다. 북한(국가, 지도부, 일반 주민)의 자존심과 정체성 존중	110
VI. 결 론	114
참고문헌	121

I. 서론

1. 문제제기

2000년 6월 남북정상회담의 개최와 함께 남북한은 또 다시 대화국면에 진입하였다. 남북관계의 역사적으로 볼 때, 이번의 남북 대화국면은 제4기 남북대화라고 할 수 있다. 과거 남북한이 의미 있는 협상국면에 진입했던 적은 1971~73년, 1984~85년, 1990~92년 등 세 차례 있었다. 이 번에 남북정상회담이 열렸다는 것 자체가 남북관계의 역사에서 획기적인 일이었다. 또한 남북 정상 회담은 남북정상이 직접 약속했기 때문에 그 어느 때 보다도 구속력이 있다고 할 수 있는 6.15 남북공동선언을 탄생시켰다.

정상회담 이후 남북관계는 정상회담 중 양국 정상간의 공식·비공식 약속에 기초하여 순조롭게 진행되어 왔다. 또한 남북한은 대외 관계에서도 정상회담이후 상호 협조하는 모습을 보여 주었다. 정상회담은 북한의 대외 이미지 개선에 크게 이바지했으며, 북한이 미국 및 일본과 관계 개선을 시도하는 데 촉매제 역할을 했다. 나아가 한국은 북한의 대외관계 개선 의지를 세계여론에 홍보하면서, 북한이 서방국가와 국제기구와의 관계를 개선하는 사업을 지원하고 있다.

남북정상회담 이후 한반도 냉전구조의 해체도 가속화되고 있다. 남북관계에 이어 북미관계가 급진전하고 있다. 10.13 북미 공동선언은 북한과 미국 “그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것”이라고 선언했다. 북미관계의 진전에 따라 북일관계에서도 진전이 있을 것이다. 머지 않은 장래에, 남북한에 대한 4강 교차 승

인이 완료될 것이다. 남북한 관계도 평화공존의 원칙에 입각하여 정상화될 것이다.

한국정부는 정상회담 이후 대북정책의 추진 방향으로서 평화 공존과 평화 (경제 및 문화) 교류를 제시하고 있다. 이 과정은 상당히 오랜 시간을 거칠 것이며, 그 후에 여건이 되면 통일이 될 것으로 설정하고 있다. 김 대통령은 남북 정상간의 합의가 하나 하나 실현되어 간다고 해도 ‘완전한 통일’을 이루기까지 20~30년을 생각하고 있다.¹⁾ 또한 앞으로 “20-30년” 안에 “남한 내부의 경제가 한반도 전체의 경제로” 발전해 나갈 것을 전망하고 있다.²⁾

한국정부의 전략 구상은 남북정상회담 이후 전개되고 있는 남북 화해와 협력 국면의 안정과 지속을 전제로 하고 있다. 분명 남북정상회담과 함께, 남북간의 화해와 협력 국면이 시작되었다. 그러나, 시작은 시작일 뿐이고, 화해와 협력 국면의 공고화 문제, 그것의 중장기적 안정성을 보장하는 문제는 앞으로의 과제로 남아 있다. 남북한 화해와 협력에 기초한 남북관계가 안정성과 지속성을 유지하기 위해서는 두 가지 전제가 충족되어야 한다.

첫째, 단기적으로 문제되는 것은 한국과 미국의 조야에서의 북한에 대한 전략적 노선에 대한 합의의 문제이다. 남북정상회담 이후, 남북간의 화해 협력 관계의 성립과 진전은 남·북·미 3자간의 일정한 전략적 합주에 의한 것이다. 남북관계 당사자의 어느 한 측의 전략적 태도가 바뀌는 경우, 기존의 남북 화해 협력 관계는 동요할 수 있다. 그런데, 실제로 그러한 가능성이 존재한다. 즉, 현 한국 정부의 대북 정책 노선과 정상회담 이후의 남북관계 전개의 평가를 둘러싸고 한

1) 김대중, “[FT]지 대통령 회견 (2000-07-17),” 청와대 홈페이지 자료실.

2) 『대통령 방북 성과 대국민 보고』2000년 6월 15일; “김대통령, 남북 군사 경제 협력 중요,” 연합뉴스, 2000년 6월 28일.

국 및 국제 여론은 갈려 있다. 낙관론을 펴는 측은 현재 김정일 위원장의 개혁과 개방 의지는 확실한 것으로 평가하면서, 이러한 목표 실현을 위해 북한은 주변 국가들과 관계 개선을 추진하고 있다는 것이다. 낙관론은 북한측의 경제 재건 시도와 대외 관계 개선 시도라는 큰 틀 속에서 북한의 핵과 미사일 문제는 협상에 의해서 평화적으로 해결될 수 있다고 전망한다. 우리에게 필요한 대북 정책은 이처럼 변화를 모색하고 있는 북한이 변화를 해갈 수 있는 여건을 만들어 주고 지원을 해주는 것이라고 간주된다. 그러나 비관론을 펴는 측은 북한은 변화하지 않았고 앞으로도 불가능할 것으로 본다. 북한은 적화통일이라는 대남 혁명전략을 포기하지도 않았고, 자기 생존을 위해 결코 핵과 미사일을 포기하지 않을 것으로 평가한다. 따라서 우리는 북한에 대한 군사적 안보 확립에 무엇보다도 관심을 기울여야 하며 대내적으로도 자유민주주의의 가치를 절대로 수호해야 한다고 주장된다. 만약 우리가 북한에 대해서 지원을 한다고 하면, 그에 대해서 북한의 분명하고 가시적인 양보가 있어야 한다는 것을 주장한다. 비관론은 결국 ‘이미 변화해 있는 북한’하고만 상대하고자 한다.

대북정책에 대한 전략적 합의가 유지되는 경우, 남북관계, 북미, 북일 관계는 남북정상회담 이후의 국면의 지속성 속에서 순조롭게 전개될 수 있을 것이며, 냉전구조 해체가 완수될 수 있을 것이다. 그런데, 북한과 한국, 미국, 일본과의 관계 정상화와 평화 공존은 동일성과 차이성을 갖는다. 남북, 북미, 북일 관계의 정상화는 상이한 사회체제를 갖는 국가들간의 관계 정상화이다. 북한과 3국과의 관계 정상화는 “서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하는 원칙”과 “상대방의 내부문제에 간섭하지 않는 원칙”³⁾에 입각하여 이루어 질 것이다. 그

3) 『남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』(1992.2.19 발효), 제1장 ‘남북화해’의 제1조와 제2조.

러나, 남북한 사이의 평화공존과 북미, 북일 간의 평화공존은 상이한 의미를 갖는다. 남북한은 서로 외국이 아니라, “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”를 형성하고 있다. 또한 남북관계의 폭, 깊이, 밀도는 북미, 북일 관계에 비하여 비교할 수 없을 정도로 크다. 남과 북의 관계 변화는 남과 북의 국가적, 역사적 정체성 변화의 문제와도 관련된다. 또한 단일 민족으로서의 역사의식, 동일한 언어와 관습의 문제 때문에, 남과 북이 상대방 사회체제에 대해서 갖는 관심과 정치적-도덕적 요구는 매우 크다. 마찬가지로, 남북한의 인적교류는 북미, 북일 관계에서의 그것에 비해서 정치적 사회적 파장은 매우 크다. 남북한 사이의 전쟁의 경험, 과거에 있었던 상대방에 대한 불신과 반목 때문에, 남과 북 사이에는 해결하기가 어려운 사항이 더 많이 존재한다. 그러나 역으로, 반목과 대결을 극복하고, 화해와 협력의 관계를 형성해야 하는 필요성도 크다.

남북 화해 협력 관계의 안정성과 지속성을 동요시킬 수도 있는 둘째 문제는 남북관계의 특수성 때문에 발생한다. 남북관계의 폭, 깊이, 밀도의 고도성, 남북한 ‘특수관계’ 때문에, 역설적으로 화해와 협력을 지향하는 남북관계가 깊어 갈수록, 새로운 불화와 갈등 가능성을 높일 수도 있다. 그 이유는 무엇보다도 남과 북이 관계 정상화의 기초로서 “상호 체제 존중”과 “내정 불간섭”의 두 원칙을 준수할 것을 공식적으로 선언했다하더라도, 상호간의 관계의 밀도가 매우 높아, 현실에서 이 두 원칙이 준수되기가 매우 어렵기 때문이다. 다음으로, 북미, 북일 관계에서는 국내문제와 외교문제를 분리하는 것이 상대적으로 용이하지만, 남북관계에서는 이 두 차원을 분리하는 것이 어렵다. 따라서, 남북관계의 진전은 남과 북에서 내부정치·사회적 파장을 초래할 수밖에 없다. 이것은 남과 북에 큰 부담으로 작용할 수 있다.

여기에 부가하여 셋째, 남북관계 개선의 목표가 단순하게 남북관계

를 통상 국가간의 관계로 정상화시키는 것이 아니라는 것이다. 북미, 북일 관계는 통상적 외국간의 관계로 정상화된 이후, 상대적으로 낮은 밀도의 관계를 유지할 수도 있고, 그로서 족할 수도 있다. 그러나, 남북관계와 관련하여, 적어도 남측의 지향은 지속적으로 관계의 폭, 깊이, 밀도를 높이는 것이다. 반목과 불신의 척결을 극복하기로 다짐하는 화해와 협력의 초기 단계에서는, 사실 남북 관계의 폭, 깊이, 밀도가 높지 않기 때문에, 상대적으로 관계 형성과 진척이 용이할 것이다. 그러나, 남북관계의 폭, 깊이, 밀도가 높아질수록, 남북관계는 남과 북의 내부 체제에 부담을 증대시키며, 비록 의도하지는 않았더라도, 남북관계 정상화의 기초 원칙인 “상호 체제 존중”의 원칙과 “내정 불간섭”의 원칙을 훼손하게될 가능성이 높아 질 수 있다. 과거 남북 대결의 시기, 남과 북의 존재는 각각에게 내부정치적 안정요소로서 작용했다. 상대방의 군사-정치적 위협을 막아내기 위해 우리측의 단결과 안정의 논리가 남북 양측에서 설득력을 가졌다. 남북한 사이에서는 안보-정치 차원의 부정적 상호 관계를 제외하면, 경제, 사회 차원에서의 상호 역동성은 존재하지 않았다. 그러나 앞으로는 남북한 사이에 정치, 경제, 사회 차원의 상호 역동성이 증대할 것이다. 이는 남북 양측에게 안정 요소로 작용하기보다는 불안정 요소로 작용할 가능성이 높다. 남북관계의 전개와 함께 남한에서도 대북·통일문제를 둘러싼, 이데올로기, 안보, 경제 논쟁이 활성화되고 있다. 남측이 북한 내부의 동요를 증폭시키고자하는 의도를 가지고 있지 않더라도 남북 긴장완화와 협력 증대가 북한 내부정치의 동요를 야기할 수 있는 잠재력을 높일 수 있다.

2. 연구 목적과 내용

위와 같은 문제인식에서 출발하여 이 글은 남북정상회담 이후 시작되고 있는 남북간 화해와 협력 국면을 안정화시키고 지속시킬 수 있는 전략 구상을 서술한다. 전략 구상은 다음과 같은 문제의식에서 출발한다.

첫째, 남북정상회담의 성사 여부와 마찬가지로, 남북 화해와 협력 국면의 지속성 여부는 남북한 정책 책임자의 전략적이고 정치적 능력에 의해서 결정될 가능성이 높다. 과거에도 현재에도 남북간에는 불신과 대결을 위한 소재가 얼마든지 존재하며, 보는 관점에 따라서는 화해와 협력은 아예 불가능한 것으로 보일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 남북 화해와 협력 국면이 시작될 수 있었던 것은 남북한간 긴장완화와 평화공존을 도모하고자 하는 정치적 전략적 의지였다고 할 수 있다. 과거 대북정책과 관련하여 선택가능한 정책 대안으로서 대북포용정책 개념 만이 존재하는 것은 아니었다. 대북포용정책은 그 실시 과정에서 포기되어야 한다는 압력에 수 차례 직면했었다. 화해 협력 국면의 진행 과정에서도 위기 국면이 분명 도래할 것이며, 포기 압력이 높아 질 수 있다.

둘째, 남북관계의 진행은 남과 북의 양 상대방이 존재하는 정치적 전략적 사업이라는 것이다. 남북 화해와 협력 관계의 안정과 지속성의 여부는, 남과 북이 상대방의 의도를 어떻게 해석하며, 상대방에 대해서 어떠한 전략적 의지를 가지고 있는가에 따라 달라 질 수 있다. 남과 북의 각각의 정세분석과 의도 판단이 남북 화해 협력 관계의 안정과 지속으로 수렴될 때에만, 화해와 협력관계는 유지될 수 있다. 과거와 현재의 경험에서 보았을 때, 정세분석과 의도판단은 해석

자가 가지고 있는 전략적 주관과 의도에 의해 달라질 수 있다. 대결 관계를 바라는 측은 정세와 의도를 대결적으로 판단하는 경향이 있으며, 화해와 협력 관계를 바라는 측은 그 역의 경향이 있다. 정세와 의도 판단은 상당한 정도로 자기 실현적이다. 대결적 판단은 대결을 초래하는 경향이 있고, 화해협력적 판단은 화해협력을 초래하는 경향을 갖는다. 중요한 것은 긴장완화와 평화공존이라는 목표 설정에서 볼 때, 어느 것이 적절한가이다.

셋째, 남북한은 어느 일방이 타방에 대해서 일방적으로 자신의 의사를 관철할 수 없다. 남북한은 사실상 상대방에 대한 비토권을 가지고 있다. 따라서, 긴장완화와 평화공존을 위한 남북관계의 공고화와 지속적 발전은 남북한간의 협의와 합의에 의한 타협의 결과로서만 가능하다. 그런데, 여기서도 남북한간에는 서로 다른 차원에서 각각 상이한 이익을 가지고 있기 때문에, 남북한의 타협은 서로 다른 차원의 여러 이익들을 서로 상쇄할 수 있는 일괄타결에 의할 수밖에 없다는 것이다. 일괄타결은 어느 일방의 승리가 아니라, 복잡한 방정식의 이익타협에 기초한 잠정적 해결이다. 앞으로 남과 북은 이러한 타협적 잠정 해결에 관한 합의를 수없이 해나가게 될 것이다. 남과 북이 이러한 타협의 정신과 함께 그것을 대내정치적으로 감내할 수 있을 때에만, 남북 화해와 협력의 안정과 지속은 가능하다.

넷째, 남북 화해와 협력 관계의 안정과 지속적 발전은 그것이 갈등과 경쟁관계와 병존함을 적극적으로 인정하고 이를 긍정적으로 해결하고자 할 때에만 가능할 수 있다. 남북 화해 협력에서 남과 북에게 단기, 중기, 장기 이익은 비대칭적으로 실현될 수 있다. 또한 남과 북의 전략적 의도에 따라, 남과 북은 상이한 형태의 이익 선호를 가질 수 있다. 남북한 사이의 불신과 대결의 모든 요소가 일순간에 청산되는 것은 불가능하며, 또한 사회체제를 달리하는 정치체간의 관계인

남북관계에는 장기간에 걸쳐 비대칭적 이익관계와 대결적 요소가 남아 있을 것이다. 따라서 정상회담 이후 진행되고 있는 남북 화해와 협력 국면은 실제적으로 이익 대결과 정당성 경쟁의 차원과 결합되어 있을 수밖에 없다. 이 경우 단기적 이익의 극대화를 추구하게 되면 화해와 협력보다는 대결과 경쟁의 차원을 부각시켜, 남북관계를 위협에 빠뜨릴 수 있다. 특히 남북관계가 두터워 질수록 서로 상대방의 ‘침투’에 대한 방어적 자세가 증대하여 남북관계를 폐색시키는 이유로 등장할 수 있다. 이 모든 문제를 해결하는 데서, 구조적 조건이 동일하더라도 행위자의 합리적 판단능력과 정치적 사업 능력에 따라 남북관계는 여러 방향으로 진행될 수 있다.

다섯째, 남북관계에 대한 낙관론과 비관론에서 중요한 것은, 낙관론이나 비관론이나 하는 것이 아니라, 정세판단의 적실성, 대안으로 제시되는 정책 수단의 목표 합리성이다. 낙관론과 비관론은 북한 정세 평가, 대북정책 등에 관하여 대부분에서 의견을 달리한다. 그러나, 공통점도 있다. 현재의 북한이 변화해야 하며, 남북관계는 개선되고, 평화공존과 평화교류가 발전해야 한다는 데는 이견이 없다. 또한 남북관계의 개선의 경우에도, 우리측의 기본적인 가치와 안보를 대가로 할 수 없다는 데도 이의가 없다. 문제가 되는 것은 어느 측의 정세판단이 실제 상황에 보다 부합했었는가/하는가와 어느 편의 북한을 다루는 방법과 자세가, 위에서 언급한 목표를 달성하는 데 적합하느냐 일 것이다. 목표가 동일하더라도, 그것을 실현하기 위해서 상당히 다른 전략과 북한 관리 방법과 자세 그리고 수단 구사가 초래될 수 있다. 분명한 것은 모든 대안과 수단, 그리고 자세가 동일한 정도로 ‘현명한 것’은 아닐 것이라는 점이다. 올바르지 못한 정세판단과 올바르지 못한 목표설정 및 수단 구사는 우리측이 현명했던 경우 감당하지 않았을 수도 있는 엄청난 불필요한 비용 지출을 초래할 수 있다.

불필요한 엄청난 비용 지출은 경제정책 실패의 경우에만 초래되는 것은 아니다. 그것은 정치적 전략 구사의 경우에도 발생한다. 남북관계의 경우에서라면 남북관계의 ‘불필요한’ 경색, 실현 불가능한 목표 추진의 경우에 초래되는 헛된 노력 및 경제적 비용, 주변국 관계의 악화, 잘못된 정책의 실패가 초래하는 국민의 정서적 피해와 국론 분열의 정치적 비용 등을 지적할 수 있다. 그 대표적 사례는 과거의 ‘북한 붕괴’에 대한 정세 전망과 그와 관련하여 명시적 또는 묵시적으로 추진되었던 여러 것들을 지적할 수 있다.

이 글은 남북정상회담을 전후로 하여 전개하고 있는 남북관계의 진전에 대해서 보다 낙관적인 정세판단과 전망에 입각하면서, 남북 화해와 협력 관계를 안정화시키고 지속적으로 발전할 수 있는 방안에 대해서 모색한다. 이 글은 남북한의 국력 격차와 우리측 체제의 유연성과 우월성에서 볼 때, 남북관계를 좋은 방향으로 이끌어 나가는 우선적인 책임과 부담은 우리측에 있다는 것으로부터 출발하여, 북한을 우리측의 입장으로 적극적으로 유도하고 견인해나가는 데 필요한 전략적 자세와 조건을 밝혀 내고자 노력한다. 이러한 적극적 자세의 기초는 물론 확고한 군사 안보이며, 북한으로부터의 정치사회적 위협에 대한 현실주의적 평가이다. 특히 현실주의적 위협 평가는 우리측 정책 자세의 적극성과 능동성을 향상시켜 줄 수 있다. 이 글은 북한의 사악한 의도를 전제하면서 주로 수동적 (사후) 대응 및 징벌 위주로 우리측의 정책에 대해서 사고하지 않는다. 이 글은 평화공존과 평화교류의 원칙에서 남북관계를 지속적으로 발전시키기 위해서 우리측에 필요한 접근 방법, 북한을 다루는 자세를 중심으로 서술된다.

제II장은 남북정상회담의 성사를 가능하게 한 여건을 남북한의 정책을 중심으로 서술한다. 여기서는 우선 남북정상회담 전후의 남과 북의 정책의도와 정책여건을 규명한다. 남한의 경우는 포용정책 추진

을 통한 대북 정책 목표와 대북 접근 자세의 변화를 지적할 수 있다. 대북 포용 정책은 과거 미소 긴장완화 및 동서독간의 평화공존을 실현시켰던 긴장완화를 위한 점진주의 전략의 틀에서 분석된다. 또한 남북정상회담의 성사에는 한국이 지속적으로 추진해왔던 남북경협 확대 전략도 기여했음을 밝힌다. 북한과 관련해서는 대북포용정책과 미국의 페리보고서 등으로 북한에 대한 안보 위협이 감소했으며, 또한 지난 연간의 주변국의 대북지원 정책으로 북한의 대외의존도가 높아졌고, 결국에 이러한 여건 속에서 북한이 새로운 형태의 국가안보와 경제재건 전략을 추진할 수 있었음을 밝힌다.

제Ⅲ장은 정상회담의 결과로 성립하게된 남북관계의 새로운 구조를 분석한다. 정상회담의 결과로, 남북 관계의 구조가 변화했는데, 이를 지적해보면, 첫째, 남북한은 과잉 긴장 상태를 해소하고 현실주의적인 협상 국면에 접어들었다. 둘째, 남북한은 남북경협 확대를 가능하게 할 수 있는 정치적 전략적 공감대를 형성했으며, 셋째, 북한이 대남 협력을 중심으로한 ‘개혁 개방’ 정책을 추진할 수 있게 되었다.

제Ⅳ장은 아울러 정상회담 이후의 남과 북의 정책 전망과 남북관계를 전망하면서, 화해 협력 국면에서 발생할 수 있는 남북한 내부, 그리고 남북관계에서의 새로운 갈등요인을 서술한다. 우선 정상회담 이후 남북관계에 대한 남과 북의 정책을 서술한다. 한국측의 경우, 정부는 평화 공존과 평화교류를 대북정책의 목표로 삼고 있으며, 이를 위해 군사, 경제, 사회 문화 분야에서의 남북관계를 제도화하기 위해 노력하고 있다. 또한 한반도 군사 안보 문제 해결을 위해 4자회담을 재차 추진하고자 시도하고 있다. 정부는 북한의 개혁 개방 추진 의지가 확고한 것으로 판단하고 있으며, 이를 위한 주변국의 지원이 필요한 것으로 판단하고 있다. 이에 대해서 야당과 보수층은 상당히 회의적인 입장을 취하고 있다. 야당의 회의적 입장은 남북협상에서

한국 정부의 협상력의 향상에 기여할 수도 있으나, 야당의 주장에는 이를 넘어서서 북한 내부 체제를 동요시키고자하는 의도를 지닌 주장도 함축하고 있다. 한국 정부는 대북 경협에 매우 적극적인데, 이는 국내적으로 대북 지원을 둘러싼 논쟁을 초래할 수 있다. 특히 경제 여건이 나빠지거나, 내부적으로 사회문제가 첨예화될 때, 심각해질 수 있다.

북한은 일단 개혁과 개방 쪽으로 국가 정책 방향을 틀면서 단기적으로 식량난 완화를 위한 외부 지원을 확보하고 중장기적으로 경제 재건을 도모하면서, 탈 냉전 이후의 세계적인 정치 경제 질서에 적응할 수 있는 방향으로 체제변화를 모색할 것으로 보인다. 그러나 이러한 변화는 주변국가와의 적대성 해소 문제와 대외 지원 확대 문제, 대내 경제 여건 등의 문제 때문에, 매우 느리게 진행될 것으로 보인다. 이러한 변환과정에서 북한은 정치 체제 안정을 위협할 수 있는 대내외 교란 요소를 제어하면서 성공적 변환을 이룩해내야 한다는 중장기 과제에 직면할 것이다.

정상회담 직후에 이미 남과 북의 협상 행태에 대한 문제, 남한 내부의 정치 논쟁의 심화 등의 교란 요인이 나타났는데, 이러한 문제들은 시작일 뿐이다. 반세기에 걸치는 냉전적 남북 대결 관계는 남과 북의 정치 체제와 남북관계를 틀지웠다. 정상회담에 따른 냉전적 대결 해소라는 남북관계의 국면전환은 남과 북의 정치체제, 남북관계의 기본 구조를 변화시킬 것을 요구하고 있다. 이는 남과 북의 정치체제, 그리고 남북관계가 새로운 상황에 적응해야한다는 도전을 제기하고 있다. 이에 따른 재편과 변화는 불가피한데, 이 과정에서 남과 북의 체제와 남북관계는 어려운 문제에 직면하여 동요할 수도 있을 것이다.

이처럼, 긴장완화와 화해 협력은 남북한의 내부 정치와 경제에 심대한 영향을 끼치고 새로운 불안정 요인을 발생시키며, 이것이 남북

관계의 지속적 발전을 어렵게 할 수도 있다. 제V장은 새로운 갈등과 교란 요소를 예방하고 처리하면서, 정상회담 이후의 남북관계를 안정시키고 지속시킬 수 있는 전략구상을 서술한다. 새로운 남북관계에서 발생하는 새로운 갈등 요소들을 어떻게 처리하는가에 따라, 남북정상회담 이후 시작된 남북간의 ‘화해 협력’ 관계의 안정과 지속성 여부가 결정될 것이다. 이를 위해서 대북포용정책의 기초가 유지되어야 할 것이다. 다만, 긴장완화와 화해 협력을 이끌어 내기 위한 것이었던 대북포용정책은 남북관계를 “지속가능하게 발전”시킬 수 있는 대북포용정책으로 변화해야 한다. 대북포용정책은 기본 개념의 연장선 속에서 새로운 상황에 적응하는 개념적 발상의 확장과 심화를 요구하고 있다. 이와 관련하여 이하에서, 대북포용정책의 지속과 한반도 냉전구조 해체, 남한의 대내정치요인, 남북관계 관련 요인, 북한 ‘변화’ 전략 차원의 요인 등에 관한 전략 구상을 서술한다. 한반도 냉전구조 해체 여부는 북한의 ‘변화’ 여부를 결정하는 핵심요소로서 간주된다. 대북정책과 국내정치와 관련하여, 한국 내의 자폐증적 대북 적대성의 극복, 긴장완화와 평화를 위한 자세 정립과 기여의 필요성, 대북정책에 대한 건설적 정책 대결의 필요성, 대북정책을 둘러싼 여야 관계의 건설적 정립 문제 등을 지적한다. 남북관계와 관련해서, 현 남북한의 현상의 인정에서 출발한 중장기적인 현상 변경의 도모, 남북한의 평화 공존과 상생적 남북관계의 형성과 발전, 분단의 고통 완화와 남북한의 사회적 평화유지, 남북 당국 협의와 일괄타결의 원칙 견지 등을 거론한다. 북한 변화 여건 조성 관련 전략구상으로서, 비간섭주의적 북한 변화 전략 추진, 북한 체제의 현상인정과 안정을 통한 북한의 점진적 변화 추진, 북한의 자존심과 정체성 존중 등을 거론한다.

II. 정상회담과 남북한의 정책

김대중 정부는 대북포용정책이라고 하는 일종의 점진주의적 긴장 완화와 신뢰양성 정책을 추진함과 동시에 남북경협을 확대하기 위한 노력을 꾸준히 해왔다. 인도주의적 지원과 대남 경협 확대에 따라 북한의 대외 의존도가 높아가는 가운데서, 한국의 대북포용 정책의 추진은 북한에게는 현저한 대외적 안보 위협 완화로 인식되었다. 이 두 가지 조건을 배경으로 북한은 과거와는 다른 방식의 국가 생존 및 경제 재건 전략을 시도할 수 있게 되었다.

1. 남한

가. 점진적 긴장완화와 신뢰양성

한국의 대북 포용정책은 남북한 사이의 긴장의 나선형적 증폭과정을 깨고 공존과 협력의 과정을 시작하는 것이 가능하다는 것을 북한뿐만 아니라, 한국의 국내여론에 설득하기 위한 이중의 시도였다고 할 수 있다.

1998년 집권한 김대중 정부가 직면했던 것은 김영삼 정부 5년 동안 고조된 남북간의 긴장과 남북관계의 총체적 악화 상태였다. 남북관계 악화의 책임은 물론 양 당사자에 공통으로 존재한다.⁴⁾ 남측의 책임부분을 언급하자면, 북핵문제에 관한 대응 과정에서 김영삼 정

4) 냉전시절에는 남북관계 악화의 책임을 전적으로 북한에 돌리는 것이 관행이었지만, 남한이 보유하고 있는 다양한 차원에서의 우월성을 고려할 때, 남측 당국의 책임도 면책될 수 없다. 권만학, 『분단과 통일의 변증법』(도서출판 양지, 2000), p. 176; 박건영, 『한반도의 국제정치 - 평화와 통일을 위한 새로운 접근』(도서출판 오름, 2000), p. 171.

부의 대북정책은 북한과의 대결을 추구하는 방향으로 흘렀던 것을 지적할 수 있다. 김영삼 정부는 핵문제와 남북경협을 연계했으며, 핵문제에서 시종일관 강경한 입장을 고수했다. 핵문제에 관한 북미 협상이 진행되는 과정에서도 배후에서 미국에 대해 강경한 주장을 압박했다. 김영삼 정부의 대북 정책은 1994년 이후 ‘북한 붕괴’를 시사하는 발언, ‘자유민주주의’ 이념을 강조한 ‘민족공동체 통일방안’과 상충작용하면서, 북한 압박을 통한 붕괴 유도과 흡수통일을 지향하는 것으로 해석될 가능성을 높여주었다.

이러한 환경속에서 한국의 대북여론은 강경화되었으며, 이러한 여론의 압력에 의해 대북정책은 일관성을 상실하는 가운데 더욱 경색되었고 남북긴장이 높아졌고, 이에 따라 국내 대북 여론이 더욱 악화되는 악순환이 성립했다. 보수적 여론의 압박에 의해 1994년 8월 김일성 주석 사망후, 한국에서 ‘조문 파동’이 일어났다. 1995년 대북 쌀 지원 과정, 한국 및 국제사회의 대북인도지원 문제에 대한 한국정부의 태도, 1996년 북한 ‘잠수함 사건’ 등은 남북한 관계와 냉전적인 국내 대북 여론을 더욱 악화시켰다.

먼저 남북간의 냉전적 대결과 불신의 악순환을 벗어나기 위해서 필요했던 것은 무엇보다도 상대측에 대한 신뢰양성이었다. 대북 포용정책은 북한에 대한 일련의 선제 양보를 통해서 북한과의 긴장완화를 시도했다. 이러한 전략은 점진주의 전략⁵⁾으로 해석할 수 있다. 점

5) 대북 포용정책에 의한 남북한 정치적 신뢰 양성 과정은 이른바 점진주의적 전략의 이론 개념으로 설명될 수 있다. 이 과정은 미국의 심리학자와 사회학자들이 동서간 긴장완화가 모색되던 시기인 60년대 초, 불신과 편견을 상호적으로 실질적으로 감소할 수 있는 가능성을 열어 주는 신뢰형성 조치 전략을 발전시켰던 이른바 “긴장감축을 위한 점진적 상호 조치”(Graduated Reciprocated Initiatives in Tension Reduction: GRIT 전략. 이하 ‘점진주의’라 함)가 그것이다. 대표적으로 Charles E. Osgood, “Wechselseitige Initiative,” Ekkehart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung* (Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968).

진주의 전략은 타방에게 협력적 제안을 하면서, 타방도 잠시 후 이를 우호적 조치로 간주할 것으로 기대한다. 점진주의 전략은 타방은 상대측이 애초에는 이러한 조치에 대해 의심과 경계를 보이지만, 궁극적으로 옳게 해석할 것이며, 얼마 지나지 않아 유사한 우호적 반응으로 대답할 것이라는 가정에 서있다. 그런데 점진주의 신뢰 양성 전략을 개시하는 데는 큰 어려움이 따른다. 먼저 신뢰양성전략의 출발점이 중립적 상황이 아니라 기존의 대결과 반목의 고조 상태라는 것이다.⁶⁾ 대북 포용 정책은 김영삼 정부 시절 악화된 남북한 사이의 반목과 대결의 적대지향적 과정을 배경으로 한 것이었기 때문에, 남북간의 냉전적 상호 불신, 그리고 한국의 국내여론 상의 냉전 의식이 함축하는 적대적 과정에 관성적인 심리적 장애를 혁파해야만 했다.

적대와 반목의 고조 과정에서 긴장완화와 신뢰구축을 위해 우리측에서 먼저 일련의 양보를 하자고 우리측 내부를 설득함과 동시에 상대측에 이를 선의로 받아 줄 것을 확신시키는 것은 용이한 것이 아니다. 점진주의 전략이 가능하기 위해서는 일련의 선제 양보에도 불구하고, 그 양보 때문에 자신의 안보와 정체성을 전혀 위협받지 않을 수 있어야 한다. 따라서 점진주의 전략은 실질상 우세하며, 심리적으로도 안정을 누리는 측에 의해서만 취해질 가능성이 높은 전략이다. 그럼에도 불구하고, 이 전략이 함축하는 선제 양보는 냉전적 여론에 의해, 우리측의 위협을 증대시키는 ‘일방적 양보’ 또는 상대측에 대한 ‘동조’로 공격받을 수 있다. 이 때문에 정책의 지속성에 대한 내부 장애가 발생할 수 있는데, 그럼에도 불구하고 정책 지속성이 유지될 수 있기 위해서는, 그 수행 정치세력에 대한 안정적 국내정치적 지지 기

6) Hans Nicklas, "Lebensgeschichte und "grossen Politik": die Rolle des subjektiven Faktors in der Entspannung," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hg.), *ibid.* p. 351.

반이 마련되어 있어야 한다.

점진주의 전략을 옹호하는 Etzioni에 따르면⁷⁾ 이러한 과정은 다음과 같은 단계를 밟는다. 1) 상대방이 우리측의 일방적 제스처에 대해 응답하며, 2) 상대방의 응답은 긴장을 감소시키고, 3) 우리측의 일방적 제스처와 상대방의 응답 이후 다수의 조치들이 취해져 긴장을 더욱 감소시키며, 4) 우리측의 선제 조치는 처음에는 의심을 받지만 그것이 계속되는 경우, 상대방은 그 의도를 이해하게 되며, 5) 조치와 반응들이 반복되면, 더 많은 조치를 취해야만 한다는 심리적 동태성과 압력이 발생하며, 이로써, 냉전 또는 적대성의 나선적 증폭이 역전된다. 6) 조치들이 중단되면, 긴장감소도 중단된다. 7) 비교적 중대한 행위들이 상호적으로 취해지는데, 처음에는 비공식적이며, 일방적 조치와 대응이 주조를 이루지만, 시간이 지나면서 공식적이고 상호적 과정으로 변화한다.

대북 포용정책에 의한 남북한 긴장완화와 신뢰 양성도 대체로 점진주의에서 말하는 단계를 거쳐서 형성된 것으로 볼 수 있다.⁸⁾ 한국의 대북 포용정책과 관련하여 북한에 대한 선제 양보로서 여러 가지를 거론할 수 있다. 이는 흡수통일 포기 천명, 정경 연계로부터 정경 분리, 대북 인도주의 지원의 활성화, 남북관계 진전과 북미관계 진전 사이의 연계 해제, 북한의 국제사회에 대한 진출 지원 등의 정책을 거론할 수 있다. 물론 북한측은 한국측의 대북포용정책에 대하여 이데올로기 대결 차원에서는 경계하고 의심하면서, ‘반통일론, 전쟁 광신론, 반공화국 대결론’ 등으로 수미일관하게 비판적 태도를 취했

7) Amitai Etzioni, "Das Kenney-Experiment," Ekkehart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung* (Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968), p. 404.

8) 박형중, "남북정상회담의 성과," 통일연구원 제37회 국내학술회의(2000.6.27) 발표논문집, 『남북정상회담의 성과와 남북관계의 전망』(통일연구원, 2000), pp. 12~19.

다.⁹⁾ 그러나 타면, 북한은 한국측의 일련의 선제 양보 정책에 대한 화답으로서 남한측 방북인사의 숫자를 증대시켰고, 사회 문화 교류에 응해왔으며, 금강산 관광 사업 허용 등 경협을 확대시켜왔다. 북한은 남북정상회담을 수용하는 가운데서, 그 직전까지 남북당국대화의 전제조건으로 내세워오던 “남한이 미국 및 일본과 맺고 있는 북한에 대한 적대적인 공조를 파괴하고 북한을 침해하기 위한 합동군사훈련을 중단하며, 북한을 적으로 규정하고 있는 보안법을 철폐하고 남한 통일단체와 인사들의 활동을 보장할 것”¹⁰⁾ 등에 관한 요구를 사실상 철회하는 양보를 했다. 북한은 남북정상회담 과정에서 휴전선 상의 대남 방송 중지, 노동당 규약 개정 용의 표명, 범민족대회 개최 포기¹¹⁾ 등 일련의 긴장완화 선제조치를 취했다. 여기까지의 과정은 공식 상호 협상 과정을 거치지 않는 비공식적 상호 양보를 뜻했지만, 남북정상회담을 거치면서, 남북한은 당국간 공식 협상 국면에 접어들었다. 이산가족 상봉의 실현 등 인도주의 문제에서의 협력, 장관급 회담의 정례화와 경협 관련 및 군사 관련 당국자 회담의 성사 등 남북관계는 대결과 반목이 아니라 상호 실체 인정을 기반으로 상호 협상을 통해 평화적으로 문제를 해결하고자 하는 관계로 바뀌었다.

9) 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응: 1997-1999, 로동신문 논평을 중심으로,” 한국정치학회보 제34집 1호, pp. 173~193.

10) 쿠바 비동맹회의에 참석한 북한의 백남순 외무상이 한국기자의 질문에 대한 답변, 『한겨레』, 2000.4.5; 북한에 대해 너무 많이 양보한다고 하는 한나라당의 비판에 대해, 9월 14일 김대중 대통령은 “북한은 주한미군 철수와 연방제 실시, 국가보안법 폐지를 (대화의) 전제조건으로 내걸어왔으나 사실상 이 전제조건을 거둬들였으며, 양보는 북한이 했다고 봐야 한다”고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2000.9.14.

11) 1989년부터 해마다 ‘범민족대회’ 개최를 주도해왔던 범민련과 한총련 등 20개 재야단체는 ‘6·15 남북공동선언 실천을 위한 2000 통일맞이 대추전’을 개최했다. 『한겨레』, 2000.8.14.

나. 경협 확대 추진 정책

1988년 남북간 교역을 허락한 이후, 한국정부는 남북경협을 확대시키기 위해서 노력해 왔다. 그러나 10여년의 역사에도 불구하고 남북경협은 만족할 만한 수준에 도달하지 못했다. 정부는 여러 제약 조건들을 완화하고 남북경협을 높은 수준의 균형으로 이끌기 위한 노력을 계속해왔다. 김대중 정부하에서는 남북간 긴장완화 및 신뢰양성이라고 하는 경협의 정치적 조건 마련 정책을 기초로 경협 확대 전략이 적극 추진되었다.

남북한 교역을 의미있게 확대하기 위해서 필요한 것은 한국측의 대북투자가 가능해져야 하는 것이었다. 북한과의 교역은 최초의 단순물자 교역으로부터 위탁가공무역을 거쳐 확대되어 왔는데, 이러한 방법으로서도 교역확대에 한계가 있었다.¹²⁾ 단순물자교역 방식에 의존하게 되면, 북한이 남한에 수출할 만한 물품이 지하자원과 농수산물에 제한되기 때문에, 교역 증대에 한계가 있었다. 역으로 경제난으로 북한의 수입능력이 줄어들고 있어, 한국이 북한에 수출할 수 있는 여지도 좁아졌다.

그간 한국 정부는 대북 투자 확대를 가능하게 만드는 조치들을 지속적으로 취해왔지만, 바라던 바의 성과를 내지 못했다. 1994년 이후 위탁가공 무역이 본격화되고 제네바 핵합의에 의해서 남북긴장요인이 감소하자, 한국정부는 1994년 11월 '남북경협 활성화 조치'를 발표했다. 이는 제한적이지만 북한으로의 투자가 가능해지도록 허용한 것이

12) 남북한 교역은 1994년 이후 위탁가공무역에 힘입어 한단계 높은 수준으로 증대할 수 있었다. 그러나 원·부자재를 북한에 반출하여 북한의 설비와 노동력을 사용하는 방식의 단순 위탁가공은 남측 기업의 대북 직접 투자없이 한계에 도달할 수밖에 없었다. 또한 대북 위탁가공교역의 약 90%를 차지하는 섬유류 중심의 위탁가공은 90년대 후반 성숙단계에 진입했기 때문에 다른 업종으로의 투자진출 확대가 요구되었다.

었다. 이에 따라 남북교역은 1995년부터 투자모색기로 접어들었다.¹³⁾ 김대중 정부는 1998년부터 ‘정경분리’ 원칙에 서서 남북경협 확대를 모색했다. 정부는 그 일환으로 1998년 4월 30일 ‘남북경협 활성화 조치’를 발표하여, 많은 규제사항을 철폐했다. 이로써, 남북경협을 추진하는 데서 국내적 장애요인의 대부분을 제거했으며, 남북경협에 대한 관리차원의 접근 방식이 지원차원으로 전환했다고 할 수 있다.¹⁴⁾

이처럼 한국 정부가 대북 투자 확대가 가능할 수 있도록 한국측의 법적 제도적 장애를 제거해 왔음에도 불구하고 대북 투자가 증대되지 못했던 데에는 여러 복합적 이유가 있었다.¹⁵⁾ 첫째, 북한의 심각한 경제난으로 인한 문제이다. 경제난 때문에 북한에는 생산의 기본적인 여건이 제대로 갖추어져 있지 않다. 특히 전기 부족이 극심하여 생산이 제대로 이루어지지 않고 있다. 전력 문제는 위탁가공이나 합영을 하는 기업의 가장 큰 애로 사항 중의 하나이다. 자재도 절대적으로 부족하여, 북한내에서 조달할 수 있는 물자가 거의 없기 때문에 위탁가공을 할 때 원자재를 거의 다 남쪽에서 공급해야 한다. 더욱이 철도, 도로, 항만 등 SOC도 열악하며, 기계설비는 낡은 것이 대부분이다.

-
- 13) 1995년 5월 대우의 남포공단 투자허가가 최초로 이루어 졌다. 그후 남북협력 사업 허가는 전무하다가 1997년 5건이 이루어 졌다.
- 14) 동용승, “남북경협 확대를 위한 국내 경협제도 개선방안,” 『KIEP 세계경제』 2000년 5월호, p. 40. 정부의 이러한 조치에 힘입어 남북협력 사업 승인 건수는 1998년 9건으로 크게 늘었으나, 1999년 1건 (8월 『(주) 평화자동차』 협력 사업 승인), 2000년 1건 (3월 삼성전자 협력 사업 승인)에 그치고 있다. 그간의 투자 실적을 보면, 1999년말 현재 총 1억 8,299만 달러에 이르고 있다. 이중 경수로 지원사업 투자분 6,870만달러를 빼면, 민간투자액은 1억 1,429만달러이다. 그중 현대의 금강산 관광사업 관련 투자가 9,984만 달러로서, 전체 투자액의 87%이며, 제조업 투자는 1,445만달러에 불과하다.
- 15) 최수영 외, 『북한의 경제개혁과 남북경협』, (민족통일연구원, 1995), p. 68; 동용승, “남북경협의 환경변화와 활성화 방안,” 『통일문제연구』 제10권 1호 (1998), p. 91. 전홍택, “햇볕정책과 남북한 경제관계,” 『KDI 북한경제리뷰』 1999년 11/12월; 고일동, “남북경협 활성화를 위한 정책 대안의 모색,” 『KDI 북한경제리뷰』 1999년 4월; 특히 양문수, “정상회담 이후 남북경협 전망,” 주간 경제 576호 2000.6.21 참조.

둘째, 북한측의 자세 내지는 정책과 관련된 문제이다. 남북한 주민들의 접촉이 잦아지는 것은 체제불안 요인으로 간주되고 있기 때문에, 남한 기업인의 북한 내 상주나 체류를 엄격하게 제한되고 있다. 실무자들의 실무차원 방북도 제약을 많이 받고 있다. 더욱이 북한측은 남한 기업에 경영권을 넘겨주려고 하지 않는다. 그래서 서류상으로는 합영이나 실제로는 합작이 될 가능성이 있다. 한국기업의 공단 개발에 원칙적으로 동의하면서도 선뜻 나서지 않고 있는 것도 남북한 주민들의 접촉으로 인한 부작용을 우려하기 때문이다.

셋째, 남북간 관계와 관련된 문제이다. 현재 남북간에는 투자 보장, 이중과세방지, 분쟁조정 등과 같은 경험의 제도적 장치가 갖추어져 있지 않다. 당국간 투자 보장장치가 없는 상황에서는 투자 위험을 남한 기업이 떠 안을 수밖에 없고 이 같은 상황에서는 투자가 확대되기 힘들다. 이와 함께 북한측이 계약을 불이행한다든지 물품에 하자가 발생한다든지 납기가 지연된다든지 하는 클레임이 발생했을 때 남한 기업이 개별적으로 북한측과 협상·해결하는데 현실적으로 어려움이 많다. 제도적 장치의 미비와 함께 정치적 위험을 지적하지 않으면 안된다. 즉 대북사업은 남북관계가 어떻게 전개되느냐에 크게 영향을 받는다. 남북관계가 갑자기 악화되어 긴장·대치 대결 상태로 치달으면 대북사업도 타격을 받을 수밖에 없다.

넷째, 북한측의 자세 내지는 남북간관계와 관련된 문제로 물류비용과다를 들 수 있다. 현재 남북간 육상운송로가 뚫리지 않아 해상운송에 의존하고 있는데 이로 인한 물류비가 너무 높다. 예컨대 인천-남포간의 경우, 20톤 컨테이너의 편도 운반비가 800~1,000 달러 수준이다. 이는 웬만한 동남아 노선 운반비보다 훨씬 높은 수준이다. 남한기업의 대북진출의 유인 중의 하나가 지리적 근접성인데 이러한 이점을 전혀 살리지 못하고 있는 실정이다.

다섯째, 시장의 문제이다. 즉 북한에서 생산된 제품은 그 관료가 매우 제한되어 있다. 북한에서 생산된 제품은 대부분 중저가제품인데 이의 가장 중요한 잠재적 수출시장인 미국시장은 미국의 대북한 경제제재조치 때문에 사실상 막혀 있다. 미국이 북한에 대해 교역금지 조치를 해제했으나, 북한산 제품의 대미 수출은 높은 관세 때문에 현실적으로 매우 어렵다. 일본·EU도 미국보다는 덜하지만 북한산 제품에는 비교적 높은 관세를 부여한다. 북한은 최혜국 대우를 부여받지 못하고 있으며 WTO에도 가입하지 않았기 때문이다. 중국시장 진출도 여의치 않다. 북한에서 생산된 제품은 대부분 노동집약적 제조업 분야의 중저가 제품인데 중국에서는 이런 제품들이 포화 상태여서 자국 내에서도 다 소화를 못하기 때문이다.

김대중 정부는 남북경협 확대를 가로막고 있는 이러한 여러 복합적 원인을 해결하기 위하여 2000년 적극적 제안을 내놓았다. 이는 단순하게 대북 투자 자유를 허용하는 정책을 넘어서는 적극적 제안이었다. 1월의 ‘남북경제공동체’ 건설 제안과 같은 해 3월의 베를린 선언이 그것이다. 남북경제공동체 건설은 “현실적으로 다양한 분야에서 (남북) 교류 협력이 확대되고 있는 바, 이를 더욱 발전시킴으로써 신뢰구축과 공동이익의 범위를 넓혀 가는 것”이라고 정의되었다.¹⁶⁾ 이 구상은 특히 기존의 남북간 교역과 경협을 지속 발전시키고 ‘추가적인 경제교류 협력을 개발’하는 데 강조점을 두고 있었다. 이러한 강조점의 구체적으로 실현하기 위한 정책방향은 베를린 선언에서 나타났다. 베를린 선언은 특히, 한국 정부가 북측의 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 도와 주기 위하여, 그리고 도와줌으로써, 남북한의 “본격적 경제협력의 실현”의 의지를 표명했다. 이를 위해, 첫째, 도로,

16) 통일부, “남북경제공동체 건설 관련 해설자료,” 2000.1.5.

항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본 확충, 둘째, 민간기업이 안심하고 투자할 수 있도록 하는 환경 조성 차원에서 정부당국에 의한 투자보장협정과 이중과세방지협정 체결, 셋째, 비료, 농기구 개량, 관개시설 개선 등 농업 구조 개혁을 위한 정부당국간 협력의 필요성을 역설하고 있다.

2. 북한

가. 대외관계에서의 적대성 약화

1994년 전쟁위기로까지 치달았던 핵문제를 둘러싼 남북, 북미 간의 긴장첨예화, 김일성 주석 사망후 한국과 미국의 조야에 유포되었던 ‘북한붕괴’론과 ‘흡수통일박두’론의 시기에 비교할 때, 북한을 둘러싼 대외 긴장과 안보 위협은 1998년 김대중 정부 등장 이후로 완화되기 시작했다.

우선 김대중 정부는 북한붕괴론과 흡수통일 박두론을 포기하면서, 남북관계개선을 목표로 과거 김영삼 정부가 대북관계에서 설정해놓은 여러 적대적 연계를 풀거나 수정했다. 그 첫 번째는 정경연계로부터 정경분리로의 해제였다. 두 번째는 대북지원과 남북관계 진전의 연계의 수정이었다. 세 번째의 연계 해제는 남북관계와 북한의 대미·일관계에 관한 것이었다. 김대중 정부는 북한이 국제사회로부터 고립되지 않도록 해야하며 미북간 교류확대 나아가 미북 수교 문제에 대해서 원칙적으로 반대하지 않는다는 입장을 견지했다. 또한 체네바 협정의 정신에 입각 미국이 대북제재를 완화하는 것이 바람직하다고 주장해왔다.

한국의 대북포용정책은 미국의 대북정책 방향에도 영향을 끼쳤다. 북한의 금창리 핵의혹 시설과 ‘광명성 1호’ 발사 등 미사일 문제에 직면하여, 1998년 후반기 이후 미국은 대북정책을 재검토했다. 이러한 대북정책 재검토 과정에서 한국정부는 포용정책 구상을 미국에 설득하기 위해 노력했으며, 자신의 견해를 최종적으로 페리 보고서에 반영하는 데 성공했다. 페리보고서는 “현재의 북한 모습 그대로”의 북한과 상대하면서, 포괄적이고 통합된 접근 방식을 통해 북한의 핵과 미사일 문제에 관해 북한과 협상해 나가며, 그 진전에 따라 “북한이 위협으로 인식하고 있는 대북압력을 완화해 나가며” 궁극적으로 “미국은 북한과 관계 정상화를 준비해야 한다”고 제안하고 있었다.

한국의 대북포용정책에 이어 미국의 페리보고서에 직면하여 북한은 안보위협이 완화된 것으로 평가했다. 이를 배경으로 북한은 한국 및 미국과 본격적 협상 국면에 들어가고자 하는 결정을 내릴 수 있었다. 북한은 1999년 10월에 발표된 페리보고서에 대해, “1994년 조미 기본합의문을 채택하면서도 감행된 미국의 조선에 대한 붕괴 작전은 실패로 돌아가 포기하지 않을 수 없게 된 것”으로 긍정적 평가를 내렸다.¹⁷⁾ 또는 페리보고서는 “(광명성 1호 등 북한의 대미 장거리 핵 미사일 위협에 굴복하여) 클린턴은 결국 고립압살정책을 평화공존정책으로, 그리고 전쟁전략을 협상전략으로 바꾸는 정책전환을 명령”한 것으로 북측의 승리라는 입장에서 해석했다.¹⁸⁾

북한은 일단 1999년 10월에 발표된 페리보고서를 보고 미국의 대북정책 방향을 확인한 다음, 대남 직접 협상 노선으로 전환한 것으로

17) 조선신보 한국어 홈페이지(www.korea~np.co.jp)에 실린 기사 중 “평양상봉 최고위급 회담 (1) 상황변화는 누가 일으켰는가”

18) 한호석, “평양회담을 보는 새로운 시각,” 통일학연구소 홈페이지(www.one-korea.org) 게재논문 (2000년 7월 13일) 중 제4장 ‘김정일 총비서의 자주통일정책과 대미평화공존전략’

보인다. 대남 직접 협상 노선은 1999년 말 북한 내부에서 보수-개방 파간의 논쟁을 거치면서 확정된 것으로 보인다. 북한은 이 논쟁의 결론으로서, “남조선을 활용해 경제난을 해결하는 한편, 내부 단속은 더욱 철저히 강화한다”는 방침을 결정한 것으로 알려졌다.¹⁹⁾ 북한의 이러한 방침은 6월 정상회담이 박두한 가운데 5월 29일부터 31일까지 중국을 비밀 방문한 김정일 국방위원장의 발언들에서 보다 분명히 나타나고 있다.²⁰⁾ 탕자쉬엔 중국 외무장관은 “과거 김총비서가 미국을 위주로 한반도 문제를 보는 시각을 갖고 있었으나 이제 한반도 문제가 한민족 내부 문제로 남북한 쌍방이 해결해야 하는 것으로 인식하고 있었다”고 말했다.²¹⁾ 또한 김정일은 중국의 개혁개방 정책에 대한 지지를 표명하면서, 중국의 발전상에 많은 관심을 나타냈다. 이는 과거 김정일이 중국의 개혁 개방 노선에 대해서 비판적 입장을 취해왔던 것과는 크게 대조되는 것이다.

나. 북한의 대남·대서방 의존도의 증대

남북교역의 증대와 북한의 대북지원 호소 등에 따라 북한의 대남한 및 대서방 의존도는 꾸준히 높아져 왔다. 1995년 이후 북한에 대한 대외지원은 북한 경제를 지탱하는 중요한 요소를 등장했으며, 북

19) 최원기, “남북접촉 막전막후 500일 드라마,” 『월간중앙』, 2000년 5월호, pp. 114~125.

20) 지난 5월 중국을 방문하는 가운데 김정일은 “우리 식으로 (개혁 개방)하겠”다”며 “혹시 남한에 말려들 경우 중국이 지켜달라”고 말했다고, 박재규 통일부 장관이 소개했다. 『문화일보』, 2000년 7월 4일. 북한은 과거에도, 남북관계에 대하여 중대한 정책변화를 시작하기 직전 중국과 사전 협의했다. 1983년 7월 김일성 주석의 중국 방문이후, 1984년부터 제2기 남북대화 국면이 열렸다. 1991년 10월 김일성 주석의 중국 방문이후, 같은 해 12월 남북기본합의서가 채택되었다.

21) 『중앙일보』, 2000.6.03.

한 경제의 자생력이 회복되는 데 걸리는 상당 기간 동안 그러할 것이다. 이러한 대남 대외 의존 상황은 북한의 대남 대외 자세에 중대한 영향을 미칠 수 밖에 없을 것이며, 이것이 남북 정상회담 성사 및 북한의 대남 경협 자세를 변화시켰다고 할 수 있다.

남북한간의 경제교류는 1988년 이후 시작되어 꾸준히 증가해 왔으며, 북한의 주요한 교역 대상국으로 등장했다. 북한의 무역총액은 1990년 47억 2천만 달러에서 1991년 27억 2천만 달러로 급감한 이후 1997년까지 대략 20억 달러 수준에 머물러 있다가, 1998년과 1999년에는 14억달러 수준으로 떨어 졌다. 남한은 1995년부터 중국, 일본에 이어 3번째로 중요한 북한의 무역상대국으로 등장했다. 남북교역이 북한 무역총액에서 차지하는 비율은 1997년 14.2%, 1998년 15.4%, 1999년 23%(같은 해 중국 25%, 일본 23.7%)으로 증가추세에 있다. 북한의 대남한 수출액은 북한 총 수출액의 97년 21.3%, 98년 16.5%, 99년 23.6%로, 일본에 이어 두 번째로 큰 규모이다.

그간 남북한교역은 북한의 주요 외화획득 수단으로 정착했다. 북한은 1990년대에 들어서 지속적인 무역적자를 기록하고 있는데, 91년 이후 97년까지 연평균 5억 4천 6백만 달러, 누적 38억 2천만 달러의 적자를 내고 있다. 그런데 같은 기간 동안 남북교역을 통해, 북한은 연평균 1억 3274만 9천달러, 7년간 총 9억 4509만 7천 달러의 무역흑자를 보았다. 91-97년간 북한의 대남 흑자액은 총 무역적자액의 25%에 상당한다. 남한에 대한 북한의 무역흑자는 1997년 7천779만9천달러, 1998년 4천60만달러, 1999년에는 5천392만9천달러였다.²²⁾ 1998년과 1999년 북한은 홍콩과 방글라데시를 제외하고, 일본과 한국에 대

22) 여기서 1998년과 1999년 북한의 대남 무역흑자는 대북지원, KEDO 중유, 경수로 금강산관광사업 등 비거래성 교역 등 협력 사업 물자의 반출을 제외한 것이다. 1997년에 비해 1998년과 1999년 대남한 무역흑자가 줄어든 것은 북한의 대남 금수출이 중단되었기 때문이다.

해서만 의미있는 무역흑자를 기록했다.

북한의 대남 투자 의존도도 높아가고 있다. 1992-1998년까지 나진 선봉무역지대에서 유치한 외국투자 규모는 8,800만달러에 불과했다. 정부의 대북포용정책의 추진으로 금강산 관광 개발 사업과 같은 대규모 대북투자가 가능하게 되어, 1999년말 현재 남한 기업의 대북투자 실적은 총 1억 8,229만달러에 달했다. 이는 38개 경험사업자 승인 업체가 계획하고 있는 전체 대북투자 예정 금액의 61.1%에 상당한다. 이는 북한의 남한에 대한 투자 의존도가 외국에 대한 의존도보다 훨씬 빠른 속도로 높아지고 있다는 것을 보여 준다.

북한의 대남 의존도 뿐만아니라, 1995년 이후에는 외국 원조에 대한 의존도도 심화되었다.²³⁾ 1995년 이후 식량·유류 등 전략물자에 대한 국제사회의 대북지원이 점증하고 있는 추세인데, 대북지원 규모는 1995~1997년 연평균 2.4억달러에서 1999년 3.6억달러 이상으로 50% 이상 증가했다. 특히 국제사회의 식량지원은 1995~1996년 30만톤대 수준에서 '97년 이후 70~80만톤대 수준으로 증가했다. 또한 1999년 북한은 식량, 유류, 코크스, 비료 등을 한·미·중국 등으로부터 무상으로 획득하여 산업생산에 활용했다. 1999년 8월말 현재 북한의 곡물 및 비료 도입분중 국제사회의 무상지원이 차지하는 비중은 각각 80.3%, 57.4%에 달했다. 특히 미국은 1999년도 식량 도입량(100만톤)의 60%이상(금창리 핵의혹 시설 사찰의 대가)을, 유류도입량(100만톤)의 50%를 지원했다. 한국도 금강산 관광, 사회문화 교류에서 북한에 지불되는 대가를 통해 북한 외화수입에 일정 지렛대를 확보했다. 전체적으로 볼 때, 1999년도 북한이 국제사회로부터 받은 지

23) 여기의 여러 통계는 통일부 통일정책실 정책 총괄과, “국민의 정부 2년, 대북정책 성과 및 평가,” 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr) 자료실, 1999.12.13 참조.

원은 현대의 금강산관광 대금을 합하면 6억5천만불을 넘어서는 데, 중국의 지원까지 포함한다면 훨씬 많을 것이다.²⁴⁾

다. 국가안보와 경제제건을 위한 새로운 전략의 모색

1988년 이후 안보 환경의 개선, 식량난 및 경제난 완화에서 대서방 의존성 증대라는 상황을 배경으로 북한은 새로운 전략적 모색을 시도했다. 북한은 변화된 주변 상황을 기초로, 필요한 대외 자원을 평화적인 방법으로 동원하는 가능성을 시도하고 있다.

북한이 그 동안 상당한 양의 대외 지원을 확보 할 수 있었던 데에는 벼랑끝 외교를 통한 식량 원조 강요 정책 및 중국으로부터의 원조 등을 통한 임시 변동 정책 때문이었다. 그러나, 2000년에 접어들면서 이러한 방식의 임시변통 자원조달이 점점 더 어려워 졌다. 첫째, 식량원조 국제기관의 원조 피로에 따른 원조확보 어려움이 나타나고 있으며, 둘째, 벼랑 끝 외교는 북한 자체에게도 안정적이고 개방적 국제환경을 폐색하는 효과가 있다. 벼랑 끝 정책을 통한 원조 강요 정책에 대한 주변국의 저항이 증대하고 있으며, 벼랑 끝 정책수단이 감소함에 따라 그러한 정책의 가능성과 효용이 줄어들었다. 셋째, 중국 역시 원조 피로를 통고하면서 북한의 긴장 조성 정책에 반대 의사를 표명한 것으로 알려 졌다.

김정일은 김일성 사후 김정일 체제로의 이행과 권력 재편을 완성

24) 참고로 1999년도 수출을 통한 북한의 외화 획득액은 5억1천5백만불에 불과했다. 북한이 1999년도 지원 받은 내용을 부문별로 보면 다음과 같다. 1) 세계식량계획 등 유엔산하기구:2억263만달러, 2) 개별국가지원: 1억5천1백만달러, 3) KEDO 중유지원 : 5천8백만불(중유 50만톤), 4) 한국정부의 비료지원(적십자사를 통한 지원분 포함) : 2천8백만불(비료15.5만톤), 5) 한국 민간 차원의 지원 : 1천5백만 달러, 6) 현대 금강산관광사업 : 약2억 달러 등이다.

했으며, 1999년도 내부 경제난 완화라는 상당한 성과를 보여 줄 수 있었다. 1999년도 북한 경제가 거의 10년만에 플러스 성장을 기록할 수 있었던 것은 임시 변통 정책의 성과이기도 했지만,²⁵⁾ 그 종착점이기도 했다. 만약 2000년도 이후 국제원조가 급격히 줄어들 경우 김정일의 권위는 매우 위태로와 질 가능성이 있다. 이에 북한은 임시변통 정책으로부터 보다 안정적이고 생산적 대외지원 확보 및 경제재건 정책으로 전환하는 것이 불가피했으며, 그러한 시도가 나타나고 있다. 북한은 대미 관계 개선과 대북 경제재제 완화 등을 위해 노력하는 가운데, 1999년 10월 이후 미사일 발사 유예 선언했으며, 테러지정국 해제 등을 요구하고 있다. 이는 북한이 긴장 조성 벼랑 끝 외교를 유보하고 있음을 보여 준다. 이와 같은 상황에서 북한이 자신의 생존에 필요한 대외원조를 지속적으로 확보하는 단기적 타개책 및 북한 경제 재건 발전을 위한 중장기적 대외환경을 조성하는 첫걸음은 남북관계 개선과 경험 확대이다. 그 전환의 극적인 첫발로서 정상 회담을 시도하게 된 것으로 보인다.

25) 1999년도 북한의 국민총생산은 90년이래 최초로 플러스 성장을 기록하여 6.5%성장을 이룩했다. 그 기반은 식량생산 증가와 국제사회의 지원확대였다. 1999년 북한은 그 어느 때보다도 많은 국제 지원을 획득했다. 한국은행, "1999년 북한 GDP 추정 결과," 보도자료 2000년 6월 20일. 공보 6-11호.

Ⅲ. 남북관계의 성격 변화

여기서는 정상회담과 함께 남북관계의 구조가 바뀌었음을 지적하고, 그 구조가 어떠한 요소로 구성되어 있는지를 밝힌다. 그것은 첫째, 남북한간 과잉 긴장고조의 제거와 현실주의적 협상 국면의 개시, 둘째, 남북경협에 대한 정치적 전략대 공감대 형성, 셋째, 북한의 대남협력을 중심으로하는 ‘개혁 개방’ 전략 추진의 여건 조성이다.

1. 남북한간 현실주의적 협상 국면의 개시

김대중 정부의 대북 포용 정책과 남북정상회담은 남북한간 정서적 차원의 과잉 긴장 상태를 완화하면서, 현실주의적으로 협상을 통해 문제 해결을 시도할 수 있는 분위기를 조성하였다.

갈등관계를 분석하는 데서, 현실적 갈등과 비현실적 갈등(또는 의제적 과잉 긴장고조 상황)은 구별되어야 하는데,²⁶⁾ 김대중 정부가 집권 초기 직면했던 것은 과잉 긴장 고조 상태였다. 현실적 갈등이라 함은, 상충하는 목표를 분명히 하는데 이바지하며, 적어도 원칙적으로 시간이 지나면 해결 가능한 갈등이라 할 수 있다. 그러나 오해와 불신을 수반하면서 갈등이 고조됨에 따라 현실적 갈등은 비현실적 갈등으로 변화한다. 이 비현실적 갈등은 갈등하는 당사자들간의 갈등 처리에 이바지하는 것이 아니라, 긴장을 강화하고 공격적 또는 준공

26) Dieter Senghaas, “Zur Analyse von Drohpoltik in den internationalen Beziehungen,” Karl Kaiser (Hrsg.), *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik* (Duesseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971), p. 122.

격적 충동을 유발시킨다.

김영삼 정부 출범 이후 남북관계 및 국내 대북 여론의 경색 과정은 남북간의 현실적 갈등이 비현실적 갈등(의제적 과잉 긴장 고조 상황)으로 변화하는 전형적 과정을 보여 주었다. 이러한 변화과정에서는 다음과 같은 메카니즘이 특징적으로 나타난다. 즉, “대내정치적인 이유가 입장을 경화시키며, 이 때문에 갈등의 시초에는 존재하던 실지 의사소통의 기회가 점차로 불가능해지며, 상호 선전적 비방의 증대를 초래하고 결국에 의사소통과 타협의 가능성을 막아 버린다는 것이다. 갈등관계가 여기에 도달하게 되면 대내정치적인 선전상의 목적으로 과장된 대외환경 정세인식이 믿을 만한 정보에 기초한 현실주의적 의사소통 흐름을 현저하게 능가하게 되고, 새로운 정보와 그에 대한 평가는 점차로 객관성을 상실하게 된다.”²⁷⁾ 구체적으로 보면, 1992년 남북기본합의서 발효이후 발생했던 북한 핵문제 처리 과정, 그리고 김일성 주석의 사망에 따른 남북정상회담 불발 등을 거치면서, 남북한간의 현실적 갈등이 비현실적 갈등으로 바뀌었다. 주요 사건을 지적해 보면 다음과 같다. 핵문제 처리 과정에서의 ‘불바다 발언’ 파문, 한국의 비현실적 강경 정책, 미북간의 긴장고조 및 남북관계의 파산, 김일성 주석 사망 이후의 ‘조문 파동,’ 북한 붕괴 예상 및 흡수 통일 기대, 대북 지원 관련 사건과 잠수함 대치 등이다.

김대중 정부가 직면했던 것은 남북간에 고조되어 있는 과잉 긴장고조 상태를 제거함으로써, 남북관계를 현실주의적 갈등의 차원으로 환

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

원함과 동시에, 남북간에 의사소통 통로를 확보하고, 현실주의적 차원에서 남북간의 문제를 풀어 나갈 수 있는 협상과 거래의 방법을 발굴해 내는 것이었다. 우선, 남북간에 의미있는 협상과 타협이 과정이 개시되는 것을 가능하게 만들기 위해서는, 과잉 긴장 고조 상태를 제거해야 했다. 과잉 긴장 상태에서는 갈등 당사자는 타협을 이끌어 내기 위해 대결하는 것이 아니라, 공격성을 충족하기 위해 대결했다. 따라서, 과잉 긴장상태가 제거되고 남북 당사자가 현실주의적 입장에 서게 될 때에야 만, 협상과 타협을 위한 유연성이 가능해지기 때문이었다.

이러한 목표는 대북포용 정책을 통한 2년여간에 걸치는 상호탐색과 시행착오, 신뢰구축 및 실험적 협력 관계 구축 등의 과정을 거쳐서 이루어 달성되었으며, 최종적으로 남북정상회담을 성사시켰다.²⁸⁾ 이러한 모색과정에서 남북한은 상호간에 존재하는 여러 의견차이에도 불구하고 이 차이를 처리하는 데서, 상호적 긴장완화, 공존과 협력의 의사를 확인했다. 또한 이러한 관계를 만들어 나가는 데서 필요한 상호간의 거래의 원칙과 범위, 그리고 한계 등을 어느 정도 이해하게 된 것으로 보인다.²⁹⁾

특히 남북정상회담의 성사는 남북 양측이 과잉 긴장 상태와 의사소통 장애, 상호 왜곡된 상대방에 대한 정보 장애를 해소하는 데 이바지했다. 물론 이로써 남북한 사이의 이익과 입장의 차이에 따른 갈

28) 박형중, “남북정상회담의 성과,” 통일연구원 제37회 국내학술회의(2000.6.27) 발표논문집, 『남북정상회담의 성과와 남북관계의 전망』(통일연구원, 2000).

29) 남북한은 이러한 일련의 과정을 통해, 다음과 같은 상호 이해에 도달한 것으로 보인다. 즉, 1) 양측에 남북관계를 대결과 반목에서 공존과 협력 국면으로 전환시키고자하는 최소한의 의지가 존재한다는 것, 2) 쌍방 공히 상대방의 안보와 정체성은 결코 침해하지 않으면서도, 다양한 조치와 방식을 통해 긴장완화, 상호신뢰 형성, 교류와 협력을 해 나갈 수 있다는 것, 3) 긍정적 태도는 긍정적(적어도 부정적이지는 않은) 반응으로 응답 받을 것이라는 점, 또한 양측간에 부등가, 비대칭, 사실상 사후적이며 비공식적 상호주의 거래가 가능하다는 것이다. 박형중, *ibid.*, p.

등이 해소되거나 또 다른 긴장 고조의 가능성을 완전히 제거한 것은 아니다. 그러나 이로써 남북한은 상호간에 정보 장애를 제거하고 현실주의적인 의사소통의 기회를 가졌고, 앞으로도 의사소통 통로를 유지하기로 함으로써, 앞으로 긴장 고조를 방지하고, 여러 차이와 갈등을 현실주의적 입장에서 협상과 타협을 통해 해결해 나갈 수 있는 기반을 마련했다고 할 수 있다.

2. 남북경협에 대한 정치적 전략적 공감대 형성

남북정상회담을 통해 남과 북은 상생(相生)을 도모할 수 있는 경협 추진방식에 대한 정치적이고 전략적 공감대를 형성했다. 이러한 전략 공감대는 남북경협 확대의 경우에도 북측이 정치적으로 체제 위협을 느끼지 않으며, 경제적으로 지속적으로 이익을 취할 수 있다는 전망을 열어 주었기 때문에 가능했다. 남북 정상회담은 보다 직접적인 의미에서 남북 경협을 확대할 수 있는 경제 관련 원칙적 합의를 도출했을 뿐 아니라, 간접적으로는 경협이 안정적으로 진행될 수 있는 남북관계의 정치적 환경을 크게 개선한 것으로 평가할 수 있다.

과거, 한국정부는 전통적으로 남북경협을 확대시킨다는 정책기조 위에서, 대북 투자가 가능하도록 하는 데 노력해왔다. 그러나 남북간 과잉 긴장 고조 상태에서 이러한 노력을 성과를 낼 수 없었다. 남북간에 정치적으로 조성된 비현실적인 과잉 긴장 때문에, 가장 현실적 분야인 남북경협에 여러 난관이 제기되었기 때문이다. 긴장과 적대의 고조상태에서 북한은 남측과의 경제 협력 및 인적 교류의 증대 또는 남측 경제에의 의존성 증대를 자신의 체제에 대한 위협 요소의 증가라고 파악할 수밖에 없게 만들었다. 따라서, 적대와 긴장이 해소되지

않는 상태에서는 남북경협 확대 시 기대되는 이익에도 불구하고 북한측으로서는, 남북 경협 증대에 매우 경계하고 소극적 자세를 취할 수밖에 없었을 것이다. 북한은 금강산 관광 사업에서처럼 남북 경협 사업의 경우에 남북한간의 인적 교류와 접촉의 증대를 최소한으로 차단하기 위해 노력했다. 또한 남북경협의 제도화를 위한 남북한 당국간의 어떠한 협상도 거부할 수밖에 없었다.

남북 경협이 함축하는 여러 정치적 위험에도 불구하고 북한측이 남북경협에 관심을 가지기 위해서는 여러 정치적 경제적 여건이 개선되어야 했다. 한국측과 관련하여 이를 거론해 본다면, 한국의 대북 대결 정책의 포기 즉 한국측과의 긴장완화와 한국측으로부터의 북한 내부 정치 불위협에 대한 보장, 그리고 한국측과의 경험에서 확실하고 가시적이며 상당한 이익을 획득할 수 있으리라는 기대 등일 것이다. 이러한 북한의 관심과 관련하여 대북포용정책은 흡수통일 포기, 정경 분리, 남북경협 및 대북지원 활성화, 북한의 국제사회 진출 협조 등을 통해 꾸준히 긍정적 신호를 보내고 있었다고 할 수 있다.

2000년 3월의 베를린 선언은 이러한 과거의 신호를 집대성하여 종합하면서 다시 한번 강조했다. 베를린 선언은 상호주의에 입각한 포괄적 접근 방안에서, '추가적인 경제 교류 협력을 개발'하기 위한 한국정부의 의지와 정책 방향을 보여 주었다. 베를린 선언은 남북한이 세가지를 서로 보장하는 것을 기초로 남북경협을 적극 확대하고자 하는 제안이었다. 남측은 첫째, 북측의 안전을 보장한다, 둘째, 북한의 경제회복을 돕는다, 셋째, 북한의 국제적 진출에 협조한다는 것이었다.³⁰⁾ 경험과 관련하여 볼 때, 남측이 북측에 보장하고 있는 세

30) 이에 대해 북측은 첫째, 대남 무력도발을 절대 포기해야 한다, 둘째, 핵무기 포기에 대한 약속을 준수해야 한다, 셋째, 장거리 미사일에 대한 야망을 버려야 한다는 것이다. 베를린 선언 전문은 청와대 홈페이지 자료실, "베를린 자유 대학 대통령 연설문" 참조.

가지 중, 첫째 사항은 남북경협 확대와 관련하여 북측이 가질 수 있는 정치적 불안감 해소, 둘째 사항은 북측의 경제 재건을 통한 북측의 경협 수용 능력 확대, 셋째 사항은 북측 생산물의 시장 확대 및 서방 국가 및 경제기구와의 기술과 자본 협력 등 경제협력 가능성을 확대하는 것과 관련되었다.

남북정상회담은 베를린 선언에 나타난 남북경협 추진 원칙에 대해 남북한이 상호 의견을 나누고 공감대를 형성할 수 있는 계기였다. 남북정상회담은 남북간의 과잉 긴장 상황의 제거, 남북한 상호 불위협 원칙의 확인에 따른 긴장완화와 신뢰조성을 바탕으로 남북한이 현실 주의적 협상 국면에 들어가는 것을 가능하게 만들었는데, 이를 배경으로 베를린 선언이 밝혔던 바의 남북한 사이의 ‘본격적 경제협력’을 위한 기초 작업이 진행될 수 있게 되었다. 6.15 공동선언은 경협과 관련하여 합의 사항의 제3항으로서 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시킬 것”에 대해서만 언급했으며, 제4항에서는 “합의 사항을 조속히 실천하기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기”로 합의했다.

정상회담의 핵심 주제로 경협이 예상되었던 것에 비추어 볼 때, 정상회담 이후 남북경협 관련 성과에 대해서, 체계적 발표도 없었다. 다만 일부 공개된 내용을 기준으로 볼 때, 남북경협과 관련하여, 베를린 선언에서의 요구 사항인 북한 사회간접 자본 확충 문제와 투자 보장 협정 등 민간투자환경 조성 문제에 관한 남북간의 원칙적 합의가 있었던 것으로 보인다. 남북경협에 관한 김대통령의 구체적 언급은 6월 16일 국무회의에서 “여러 양해 사항 중에서” 실천 제1호가 상호 비방 중지이고, 그 다음으로는 임진강 홍수피해 공동 대응과 철도 연결이라고 하는 것에 불과했다.³¹⁾ 7월 4일 박재규 장관은 정상회담 중 남북경협에 관해 두 정상간에 다음과 같은 논의가 있었음을

밝혔다.³²⁾ 1) 김대통령은 ‘핵무기 등 대량 살상무기는 한반도 평화정착과 동북아 평화에도 도움이 되지 않고 북한의 외자유치 노력에도 도움이 안된다’고 말했고 김위원장은 이에 ‘맞다’고 공감을 표시했다. 2) 철도 항만 전력 등 SOC 투자와 관련, 국내외 기업의 투자를 활성화하기 위해 투자 보장, 이중 과세 방지협정 등이 필요하다는 요청에 대해, 김위원장이 “가능한한 조속한 회담을 열어 고쳐가도록 하겠다”고 약속했다. 3) 두 정상은 철도를 시베리아로 연결해 물자를 수송할 경우 남측은 물류비용을 줄일 수 있고 북한은 세금만 받아도 이익이 될 것이라는 데도 뜻을 같이 했다. 김위원장은 “철도가 지나가는 데 있는 광물을 남측에 보내도 이익이 될 것”이라고 밝혔다.³³⁾

이러한 상황 변화를 배경으로 남북정상 회담 이후 남북한은 남북경협에 대하여 전향적 의사를 표현했다. 먼저, 특히 북한은 대외 개방과 관련하여 획기적이라고 평가할 수 있는 두 가지 조치를 통해 대외 개방을 대남 협력 중심으로 추진할 것임을 시사했다. 그 두 가지 조치란 북한이 7월 1일 금강산 특별경제지구, 8월 10일 개성특별경제지구를 지정했음을 발표한 것이다.³⁴⁾ 과거 북한이 북단 변경 지역인 나진 선봉을 경제특구로 지정하고 주로 외국자본 유치에 통한 전략을 폈으나 실패했다. 북한은 이러한 실패 경험과 변화한 남북관계를 배경으로 한국과의 접경지역인 금강산과 개성을 한국기업인 현대와 경제특구로 개발하기로 합의했다. 이는 북한의 대외 개방이 한국기업의 자본과 기술 및 한국과의 지리적 인접성을 활용하는 방향

31) 『국무회의 브리핑』2000년 6월 16일 청와대 홈페이지(www.bluehouse.go.kr) 자료실.

32) 『문화일보』, 2000.7.4.

33) 정상회담에서 언급된 남북경협 관련 조치 사항은 2000년 9~10월 장관급 및 실무자 회담을 통하여 이행되었다. 주요 사항은 임진강 공동 수제 방지 사업, 경의선 철도 복원, 투자보장 및 이중 과세 관련 협정 등이다.

34) 『문화일보』, 2000.8.11; 8.23; 7.01.

에서 대남협력 중심으로 변화했음을 보여 준다.

김대중 대통령은 정상회담 이후, 북한의 대외 관계 개선 및 경제의 재건 의지를 외부 사회에 전파하면서, 이와 남북경협 확대에 대한 국제적 협력을 유도하기 위해 노력했다. 그는 “김정일 국방위원장은 개혁뿐만 아니라 외국인 투자를 유지하는 데 적극적인 뜻을 갖고 있는 것”으로 전했다.³⁵⁾ 또한 남북 경제협력은 북도 남도 덕을 볼 수 있는 윈-윈 게임이어야 한다는 것,³⁶⁾ “남북경협은 긴장완화의 가장 중요한 수단”이라는 것³⁷⁾을 강조하면서, “남북이 경제협력을 하면 남한만의 경제시장이 한반도 전체의 경제권으로 확대”³⁸⁾된다는 것을 언급했다. 나아가, 북한에 한국과 외국자본이 안심하고 투자할 수 있는 제도적 장치의 마련을 강조하면서, 북한의 경제회복은 “한국의 힘만으로는 부족하며 일본, 미국, 유럽 연합과 국제통화기금, 세계은행, 아시아 개발은행의 지원도 필요하다”는 것을 언급했다. 이러한 맥락에서 김 대통령은 북한과 미국과 일본간의 관계 개선이 필요함을 일본과 미국의 관계자들에게 강조했으며, 한국이 이러한 방향에서 노력할 것임을 천명했다.³⁹⁾

3. 북한의 ‘개혁 개방’ 추진 여건 조성

대북포용정책은 북한의 변화와 관련해서, 북한은 변화할 수밖에 없

35) “미 재계에 대북투자 권유,” 『한겨레』, 2000.9.9.

36) “김대통령 특별회견 요지,” 『한겨레』, 2000.9.3.

37) “북한, 미국과 관계 개선 원해,” 『한겨레』, 2000.9.8.

38) “김대통령 특별회견 요지,” 『한겨레』, 2000.9.3; “북한, 미국과 관계 개선 원해,” 『한겨레』, 2000.9.8.

39) “한-일 투자협정 조기체결을” 『한겨레』, 2000.9.22; “김대통령 미상공회의소 회장 접견,” 『한겨레』, 2000.9.15.

는데, 그러한 변화의 여건을 마련해주자는 구상으로부터 출발했다. 남북정상회담의 성사는 변화 여건 마련 전략이 일차적으로 성공했으며, 북한의 변화를 가속화시킬 수 있는 문을 열어주고 있다고 할 수 있다. 남북 및 미북 관계의 새로운 형성에 따른 북한에 대한 안보 위협의 완화, 남북간의 과잉 긴장의 제거와 현실주의적 협상의 개시, 남북경협을 위한 정치적이고 전략적 공감대 형성 등 이 모든 사항은 북한이 과거와는 달리 한층 전향적으로 '개혁과 개방'을 추진할 수 있는 여건이 마련되었음을 의미하고 있다.

과거나 현재에나 북한의 개혁과 개방 노선은 남북대화 노선과 연계될 수밖에 없었다. 북한의 개혁과 개방을 위해서는 한반도의 긴장완화가 필수적 조건이었으며, 이를 위해서는 남북간 긴장완화를 위한 대화가 필수적이었기 때문이다. 한반도의 긴장완화 없는 북한의 대내 경제 개혁은 불가능했다. 그 이유는 이렇다. 경제개혁은 1) 군사중시 노선 대신에 경제중시 노선으로의 전환, 2) 경공업 우선주의, 물질적 자극의 증대 등 인민생활 중시 노선의 추구, 3) 경제관리 체제의 분권화, 4) 서방과의 경제 협력 확대 등으로 구성된다고 할 수 있다. 이 모든 조치들이 시행되기 위해서는 북한이 긴장완화를 통해 주변국과의 적대관계를 완화하고 군사비를 줄일 수 있어야 한다. 과도한 군비부담은 국가로의 자원 집중의 필요성 때문에 북한의 중앙집권적 경제 체제를 분권하는 것을 어렵게 할 것이며, 새로운 투자 조치 및 민생부문의 자원 재배분을 어렵게 할 수밖에 없기 때문이다.

또한 한반도의 긴장완화 및 남한과 미, 일과의 관계 개선 없는 대외 개방은 성공할 수 없었다. 먼저 경제적으로, 북한의 대외 개방은 서방의 기술과 자본을 도입하며, 북한 상품의 수출 시장을 개척해내어야 했다. 한반도의 긴장이 완화되지 않으며 정세전망이 불투명하다면, 한국을 비롯하여 미, 일 등 서방의 자본과 기술은 북한지역을 회

피할 수밖에 없다. 또한 주변국가와의 적대관계가 유지되는 한에서 북한 상품의 수출 시장 개척 역시 한계에 직면할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 관련에서 가장 중요한 것은 미국의 대북한 경제제재였다. 이것이 존속하는 한에서 북한 경제의 개방은 설령 북한지도부가 원한다고 했을 지라도 실패할 수밖에 없기 때문이었다. 정치적으로 볼 때, 주변국과의 적대관계 지속 속에서 북한이 대외개방을 확대하는 것은 곧바로 북한의 대내정치적 불안정화 가능성 증대와 연계되기 때문이었다.

이와 같은 북한측의 남북대화 노선과 개혁 개방 노선의 불가분의 연계 관계 때문에, 과거 북한이 남북관계를 우선시 하는 전략을 취하면서 남북대화에 응했던 71~73년, 84~85년, 90~92년의 경우와 2000년에 시작되는 제4차 남북대화 기에는 다음과 같은 공동 배경과 정책 방향이 존재한다. 즉, 1. 북한과 한 미 일 등 주변국간의 적대성 약화, 관계 개선 전망이 존재하며, 이에 맞추어 북한의 대외활동이 급증한다. 2. 대미·일 및 서방국가와의 관계 개선을 위하여 남북관계에서의 일정한 진전이 필수, 그리고 대남 우선 정책의 시사 또는 실천한다. 3. 긴급한 내부 경제난 해소와 경제발전을 위하여 대외경제관계를 확대해야할 필요성이 존재하며, 특히 남한과의 경험 모색을 위한 조치 시도 등이다. 북한측은 역사상 네 번째의 남북대화 노선과 개혁 개방 노선의 연계 정책을 시도하는 가운데, 정상회담 개최라고 하는 구체적이고 실질적 결단을 통해 자신의 '변화' 의지를 남과 북 그리고 세계에 공표할 수 있는 기회를 마련한 것으로 볼 수 있다.

과거와 비교할 때, 북한의 개혁개방과 관련한 국제 정세는 그 어느 때보다도 우호적이라는 것을 지적할 수 있다. 과거 남북대화 국면은 짧은 기간의 협상국면을 뒤로하고 보다 오랜 기간의 대결국면을 맞이하는 악순환을 반복해왔지만, 이번 제4기 남북대화는 그러한 악순

환에 대한 안전장치를 갖추면서 시작하고 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 그 동안 남북간에 축적된 신뢰와 상대방과의 거래에 관한 경험은 일정한 장애와 충격에도 협력적 관계를 지탱하게 만들어 줄 수 있을 것이다. 또한 남북한의 상호에 대한 정책과 태도는 과거와 비교할 때, 현저히 그 대립성을 약화시키고 있다. 북한의 태도 또한 과거와 비교할 때, 현저히 개선되었다고 할 수 있다. 특히 북한은 남한과의 관계개선과 긴장완화에 지대한 관심을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 이것이 그들이 추구할 수밖에 없는 개혁과 개방, 경제발전과 국가존속의 핵심적 열쇠이기 때문이다.

IV. 새로운 남북관계와 새로운 갈등 요소

남북정상회담 이후, 남북관계는 상호 위협 배제와 협상을 통한 문제 해결, 남북경협 확대를 기초로 한 상생적 협력 관계 구축, 북한의 대외 관계 확대에의 상호 협력 등을 기초로 하여 전개된다고 할 수 있다. 이를 통해 남북한은 과거의 냉전적 반목과 대결 관계는 극복했지만, 남북 간에 그리고 남과 북의 내부에 새로운 갈등 가능성에 직면하고 있다.

남북 정상회담 이후 남북관계는 매우 빠른 속도로 전개되었지만, 남과 북의 협상 속도와 폭, 그리고 협상에 임하는 자세에 대한 이견이 존재했다. 남북관계 개선, 북미 적대관계의 해소에 따라 한반도 평화체제 구축의 문제가 새로운 현실성으로 등장하고 있지만, 이에 대해 당사자들간의 구상은 여전히 다르다. 남북관계의 전개와 함께 남한에서도 대북·통일문제를 둘러싼, 이데올로기, 안보, 경제 논쟁이 활성화되고 있다. 남측이 북한 내부의 동요를 증폭시키고자하는 의도를 가지고 있지 않더라도 남북 긴장완화와 협력 증대가 북한 내부정치의 동요를 야기할 수 있는 잠재력을 높일 수 있다.

정상회담 직후에 나타나는 이러한 문제들은 시작일 뿐이다. 반세기에 걸치는 냉전적 남북 대결 관계는 남과 북의 정치 체제와 남북관계를 틀지웠다. 정상회담에 따른 냉전적 대결 해소라는 남북관계의 국면전환은 남과 북의 정치체제, 남북관계의 기본 구조를 변화시킬 것을 요구하고 있다. 이는 남과 북의 정치체제, 그리고 남북관계에 상황적응에 대한 도전을 제기하고 있다. 이에 따른 재편과 변화는 불가피한데, 이 과정에서 남과 북의 체제와 남북관계는 어려운 문제에 직면하여 동요할 수도 있을 것이다.

여기서는 새로운 남북관계에서 남과 북의 정책 방향, 남과 북의 내부 동요 요인, 남북관계에서의 새로운 갈등에 대하여 서술한다.

1. 남한

여기서는 정상회담 이후 한국정부의 대북정책, 그를 둘러싼 국내정치적 논란, 그리고 남북관계 개선의 핵심축으로 등장하고 있는 경협과 관련한 한국측의 여론과 행위 능력에 대해서 서술한다. 한국정부의 대북·통일정책에 관한 목표와 추진 방향 그리고 북한 정세 인식은 김대중 대통령의 여러 관련 언급들에 가장 잘 나타나있다. 그러나 한국정부의 이러한 인식은 야당과 보수층에 의해 공유되고 있지 않으며, 이와 더불어 대북 경제적 지원 및 협력과 관련한 방식과 능력에 관하여 국내정치적 논란이 지속되고 있다.

가. 대북 정책

〈대북정책 목표와 추진 방향〉

김대중 대통령은 정상회담 이후 대북정책의 목적으로서 평화 공존과 평화 (경제 및 문화) 교류를 제시하면서, 이 과정은 상당히 오랜 시간을 거칠 것이며, 그 후에 여건이 되면 통일이 될 것으로 설정하고 있다. 이러한 목표 달성을 위해 그는 남북한이 군사, 경제, 사회·문화의 3개 위원회를 구성할 것을 제안하고 있다.⁴⁰⁾

40) 김대중, “고위공직자 특별연찬 특강 말씀(2000-09-02)” ; “한반도 문제 전문가 초청, 만찬 (2000-09-07)” ; “Korea Society 만찬 연설문 (2000-09-08)” 및 기타 청와대 홈페이지 자료실 자료 종합.

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

평화 교류와 관련하여, 김대중 대통령의 주요한 관심은 남북 경제 협력이다. 경제협을 위한 당면 목표는 실무자 협의를 통해, 투자보장, 이중과세방지, 청산계정에 대한 안들을 북측과 합의하는 것이며, 경의선 철도를 복원하는 것이다. 나아가 그는 남북 경제협을 3단계로 예상하고 있다.⁴¹⁾ 즉, 1단계는 남한만을 시장으로 하던 경제권이 한반도 전체가 경제권으로 확대된다. 물론 여기에는 북도 경제적으로 이득을 보고 발전하는 그런 공생 원리하에 확대돼야 한다. 둘째는 한반도 전체에 확대되면 러·중 포함 4대국과 직접 바다, 육지, 하늘을 통해 연결된다. 문자 그대로 4대국 사이의 중심 역할을 하는 경제권을 만들 수 있다. 또 한 단계 나가면 명년 가을 완공되는 경의선 철도가 남북 연결해 우리가 신의주와 만주 통해 러시아와 유럽, 파리, 런던까지 가는 철의 실크로드가 연결된다.

41) 김대중, “고위공직자 특별연찬 특강 말씀(2000-09-02),” 청와대 홈페이지 자료실.

〈북한 정세 인식〉

김대중 대통령이 볼 때, 현재 “북한의 최고 이익은 안전보장과 경제재건”⁴²⁾이다. 북한이 남북정상회담에 응하게 된 이유는,⁴³⁾ 햇볕정책에 대한 신뢰, 통미봉남 정책의 실패와 미국 등의 한국과의 대화 권유 등과 함께 가장 결정적인 것은 북한의 극심한 경제난을 타결하기 위해서이다. 즉, “정치적으로는 김정일 위원장이 김일성 주석을 승계하여 안정을 이루었으나 경제적으로는 성공하지 못해 국민 의식을 해결하지 못하는 급박한 상황이 됐다. 세계 모든 나라들이 남한과 대화하지 않으면 북한에 투자할 수 없다고 하니, 미·일 등의 경제지원을 얻기 위해서도 남북 대화를 시작하지 않을 수 없었다”⁴⁴⁾는 것이다.

김 대통령이 볼 때, 북한에서 김정일 위원장의 통치력은 확고하며, 개혁과 개방에의 확고한 의지를 가지고 있다. 즉, 김정일 위원장은 북한 정권과 군을 실질적으로 장악하고 있으며, 모든 결정권은 김위원장 혼자 쥐고 있다.⁴⁵⁾ 김 위원장은 대외관계에 있어 남북한 정상회담을 계기로 국제사회와 관계를 개선하고자 노력하고 있으며, 경제적 어려움을 극복하는 차원에서 개혁뿐 만 아니라 외국인 투자를 유치하는 데 적극적인 뜻을 가지고 있다.⁴⁶⁾ 또한 김 대통령은, 김정일은

42) 김대중, “한반도 문제 전문가 초청, 만찬 (2000-09-07),” 청와대 홈페이지 자료실.

43) 김대중, *ibid.*; “Korea Society 만찬 연설문 (2000-09-08),” 청와대 홈페이지 자료실.

44) 김대중, “한반도 문제 전문가 초청, 만찬 (2000-09-07),” 청와대 홈페이지 자료실.

45) 김대중, “한반도 문제 전문가 초청 만찬 (2000-09-07),” 청와대 홈페이지 자료실.

46) 김대중, “미 경제계 인사들과 오찬 말씀 (2000-09-08),” 청와대 홈페이지 자료실.

대화가 되는 사람이고, 상식이 통하는 사람이었으며, 북한 지도자 가운데 밖을 가장 잘 알고 있는 개방적인 성격의 인물이며, 가장 개혁을 하려는 사람임에 틀림없다고 판단하고 있다.⁴⁷⁾

김 대통령은 남북관계 개선과 북한 경제의 회복을 위해서, 주변국의 지원과 북한의 변화를 요구하고 있다. 즉, 남북관계의 개선은 남북만의 관계 개선으로 이루어 질 수 없으며, 북미, 북일간의 관계 개선이 필요하다. 북한의 경제난 타개를 위해 필요한 외부 원조는 한국만으로 부족하며, 국제금융기관의 협력을 얻어야 하고 미국, 일본, EU 등의 협력을 얻어야 한다. 미국과 일본의 대북 경제 지원이 이루어지기 위해서 무엇보다도 중요한 것은 한반도의 평화, 경제개발, 북한의 시장개방이다.⁴⁸⁾ 북한이 외국으로부터 경제적 도움을 받을 수 있을지 여부는 북한이 얼마나 개방하느냐에 달려있다. 북한은 국제적 규범을 받아들여야 한다. 일본과 미국의 대북경제 지원 여부는 북한이 얼마만큼 폭넓게 외교관계를 추진할 것인지 그리고 북한의 미사일 문제가 어떻게 해결되는지에 따라 결정될 것이다.

김 대통령은 남북관계와 북한 개방의 미래에 대하여 낙관적 기대를 하고 있다. 즉, “남북관계는 곡절이 있지만 순조롭게 진행될 것으로 기대한다. 북한이 이제 유턴하기는 어렵다. 너무 많이 노출됐고 (우리가) 진출했다. 북한 국민들에게 우리를 너무 많이 알려줬다. 남한에 대한 적개심이 굉장히 줄었다. 그걸 다시 되돌리기는 어렵다. 미제와 남한 괴뢰가 우리를 못살게 군다고 하다가 화해 협력 해놓고 또다시 돌아서기는 어렵다.”⁴⁹⁾ 또한 북한에서 개혁 개방과 내부 정치

47) 김대중, “광복회원 오찬 말씀 (2000-08-16),” 청와대 홈페이지 자료실.

48) 김대중, “디벨트지 회견 (2000-08-26),” 청와대 홈페이지 자료실.

49) 김대중, “대한민국학술원회장 및 학계인사들 오찬 말씀 (2000-08-17),” 청와대 홈페이지 자료실.

불안정을 연계시키는 통상적 견해에 반대하고 있다. 즉, “제일 중요한 것은 김정일 위원장 정권의 안정이며 안정돼 있다. 그러나 경제는 문제가 있다. 북한의 필요성에 의해 개방하지만 체제에 대한 딜레마가 있다. 안정된 변화를 위해서라도 서둘러서는 안된다. 북한이 차분히 소화해 내는 것이 중요하다.”⁵⁰⁾ 나아가, “유럽의 공산권에서는 경제개방을 하면 외부세계에 노출되어 정권이 어려워진다는 얘기도 있지만 아시아의 정치문화는 유럽과 차이가 있고 개방을 하더라도 정권 유지에 문제가 없다”⁵¹⁾는 것이다.

나. 내부 갈등 요소

〈대북 정책과 국내 정국 주도권 장악 투쟁〉

대북정책의 둘러싼 대결이 정책 대결을 넘어서 국내 정치 주도권과 권력 투쟁의 도구화 경향성은 김대중 정부 하에 들어와서도, 지속되고 있다. 이러한 상황이 계속되면, 한국 정부의 대북정책에 대한 한국국민 자체와 주변국가의 신뢰를 현저히 떨어뜨릴 것이다. 또한 한국내에 상호 상충하는 대북정책을 대변하는 두 정파간의 골이 깊을 경우, 북한측으로서는 자신에게 선호하는 정파에 유리한 정치상황을 조작하고자 하는 유혹을 높이게 될 것이다.

특정 정책을 둘러싸고 사회 내에 여러 견해와 그를 각각 옹호하는 여러 정치세력이 존재하는 것은 민주주의의 건강성을 표현한다. 대북

50) 김대중, “대한민국학술원회장 및 학계인사들 오찬 말씀 (2000-08-17),” 청와대 홈페이지 자료실.

51) 김대중, “한반도 문제 전문가 초청 만찬 (2000-09-07),” 청와대 홈페이지 자료실.

정책에 대해서도 여당과 야당의 견해가 반드시 하나이어야 할 필요는 없다. 여 야의 정책 대결은 현 집권 정부의 정책 개념상의 대안을 형성하며, 정책 수행상의 있을 지 모르는 잘못을 교정하는 건설적 기능을 수행할 수 있다. 그러나 한국의 대북정책과 국내 정치의 역사는 대북정책을 둘러싼 야당과 여당의 대결이 건설적 차원을 넘어서서, 민주주의 규칙을 위반하면서 수행되는 권력정치의 수단화되어왔던 경우들을 보여준다. 역사적 경험에 대한 기억 속에서 대북정책을 둘러싼 여당과 야당 사이의 불신이 깊으며, 갈등이 ‘불필요’하게 첨예화되는 과정이 나타난다.

여기에는 역사적이고 구조적 요인과 함께, 김대중 정부하의 상황적 요인도 작용하고 있다. 먼저, 역사적인 요인을 보면, 한국은 통일·대북 문제를 둘러싼 오래고 격렬했던 갈등과 분열의 역사를 가지고 있다. 권위주의적 시기 대북정책은 대내적 억압정책과 연관되어 있었다. 통일 대 반통일의 대립구도는 민주와 독재의 대립구도와 일치하는 것으로 인식되었다.

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

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

넷째, 탈냉전은 한국의 내부 정치 민주화 진척에 기여했으나, 남북한 관계는 탈냉전되지 못했다. 이 때문에, 남북관계와 대북정책을 들

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

다섯째, 남북한을 둘러싼 국제관계가 안정되지 못하고 유동적이기 때문에, 남북 상호 관계에 대한 예측성과 계산 가능성이 낮다. 이 때문에, 남북관계를 둘러싼 정책 입안에서 변수와 시나리오가 많아지게 되고, 그 어느 것도 가능성이 높은 것으로 평가되는 경향이 있다. 이 때문에, 상이한 정책을 주장하는 세력들 사이에 타협과 일치의 가능성이 낮아지고 있다.

여섯째, 특히 남북한 관계에서의 정치적 긴장완화는 군사·안보문제 해결과 연계되어 제기되고 있다. 한국의 경우 주변 환경의 불안정성과 유동성, 그리고 군사·안보문제 해결 과제는 현 대북정책에 대한 지속성에 의문을 던질 뿐아니라, 내부적으로도 정책논쟁과 갈등을 훨씬 복잡하게 만들고 있다.

〈대북정책을 둘러싼 정책과 이념의 차이〉

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

남북정상회담은 대북포용정책과 김대중 대통령에 대한 지지도를

올리는 데는 기여했지만,⁵²⁾ 남북정상회담의 성과를 놓고, 여당과 야당, 보수와 진보 사이의 전통적 논쟁이 재생되었으며, 때때로 정부여당과 야당 관련 당사자들의 부주의한 언사들을 계기로 불필요한 갈등이 첨예화되었다. 한나당 이회창 총재의 발언을 중심으로 종합하면, 야당과 보수층의 정부의 대북정책에 대한 주요한 논제는 다음과 같았다.⁵³⁾ 첫째, 북한의 전략적 변화 여부 및 신뢰성 문제이다. 한국 정부 측이 정상회담은 북한의 전략적 변화를 의미한다는 관점을 주장하는 것과는 반대로, 정상회담은 북한의 전술적 차원의 책략이라는 관점,⁵⁴⁾ 그리고 주로 외국 언론과 관찰자에 의해 표명된 것으로서 두고

52) 대북포용정책에 대한 지지도는 김대중 정부 이후 최대치인 87.7%를 기록했다. 지난 98년 국민의 정부 출범 6개월 여론조사에서 대북포용정책에 대한 지지는 55.0%로 지지와 반대가 엇비슷한 형국이었고 올 2월 김대중정부 국정 2년평가 여론조사때에는 45.7%까지 떨어지는 위기를 맞기도 했으나 6개월만에 지지율 87.7%라는 최고치를 기록하게 된 것이다. 남북관계의 변화에 따라 햇볕정책에 대한 지지도도 함께 움직이는 추세를 보이고 있다. 『문화일보』, 2000.8.25; 집권 초기에 70%를 상회했던 김대중 대통령의 지지도는 1999년 초 검찰의 항명파동과 교원 정년 단축, 국민연금 등을 둘러싼 당정간의 혼선 등으로 계속 하강 곡선을 그렸다. 그리고 99년 5월 개각에서의 김태정 법무·손숙 환경장관의 발탁에 따른 반발 여론과 곧 이어 터진 ‘옷 로비 파동’ 이후 김 대통령의 지지도는 40%대로 떨어졌는데, 남북정상회담 이후 다시 50% 이상으로 올라섰다. 『조선일보』, 2000.8.24.

53) 이하의 한나라당의 견해는 이회창, “남북정상회담 결과에 대한 한나라당의 기본입장,” 2000.6.9; 6.19; “213대 국회 정당대표 연설,” 2000.07.06; “정상회담 이후 남북관계 평가와 과제,” 2000.9.5. 이상 이회창 홈페이지(www.lee-hc.com); 앞의 두 문헌은 주로 정부 정책에 대한 비판, 마지막 문헌은 대안 제시가 주요 내용이다. 이밖에, 여러 신문에 게재된 전문가의 의견을 정리한 박형중, “남북정상회담의 성과,” 통일연구원 제37차 국내학술회의(2000.6.27) 발표논문집, 『남북정상회담의 성과와 남북관계의 전망』(통일연구원, 2000), pp. 28-30 참조.

54) 이러한 견해는 북한측 또는 친북한측의 정세분석 문헌상에 나타난 견해와 ‘겨울 영상적 대칭’을 이루고 있으며, 현 정부의 대북정책이 우리 내부의 이데올로기적 혼란과 북한 일방적 영향력 증대를 초래하고 있다는 (과잉) 우려의 근거가 되고 있다. 한국측에서 보수적 견해의 대표자의 한 사람인 송영대 전 통일원 차관의 정세분석과 친북한적인 한호석의 정세분석은 완전히 일치한다. 먼저 송영대는 “북한의 대남혁명전략은 전술적 변화를 보일 뿐”이라고 하면서, 다음과 같이 주장했다. 즉 “북한은 향후 남북관계를 평화공존의 관계가 아닌 남한 내부의 ‘연공연북(聯共聯北)/ 남한이 공산주의

보아야 한다는 견해가 주장된다. 둘째, 대북 협상 태도의 적절성 여부에 관한 것이다. 야당은 정상회담 성사 급급 및 국내정치 이용을 위한 북한에 저자세 협상을 비판했으며, 상호주의를 지키지 못했다고 주장했다. 특히 납북자 국군 포로 문제를 해결하지 못한 채로 비전향 장기수를 송환한 것에 대해 비판했다. 또한 정부의 “일방적” 대북지원에 대해서도 비판적 입장을 취하면서, 국회의 동의를 요구했다. 셋째, 자유민주주의적 정체성 손상 여부에 관한 것으로 여야의 입장이 첨예하게 대립했다. 이회창 총재는 “최근 우리는 정상회담을 계기로 우리 사회의 정체성에 일대 혼란이 오고 가치의 전도현상이 일어나고 있음을 주목”한다고 말했다. 넷째, 긴장완화와 평화 및 통일론의 문제이다. 야당은 6.15 공동 선언에 긴장완화와 평화에 관한 항목이 부재하고 자주와 통일에 대해서 언급한 것은 북한에 일방적으로 양보한 것으로 판단했으며, 우리 사회내에 조급한 통일기대와 통일지상주의를 부추기고 있다고 비판했다. 다섯째, 대북정책의 투명성 및 국민적 합의 여부의 문제이다. 야당은 김대중 정부가 이 두 문제에서

와 연합하고, 북한과 연방제로 통일하는 것’ 분위기 조성에 주력할 것으로 보인다. 김정일 위원장의 서울 방문을 연공연복 분위기 고양을 위한 결정적 계기로 삼을 가능성이 크다”는 것이다. 송영대, “6.15 한달. 북, 聯共聯北전략 주력할 것” 『조선일보』, 2000.7.14. 친 북한적인 한호석은 다음과 같이 주장한다. “제1단계 통일계획은 올해 2000년에 평양회담을 성사시킴으로써 이미 시작되었다. 앞으로 2-3년을 지나는 동안 남과 북의 정부당국은 6.15 공동선언을 이행하면서 연방제 통일을 궁극적인 목표로 하는 화해·교류·협력을 속도감 있게 추진하게 될 것이다. 이러한 정세 속에서 남(한국)에서는 제국주의 세력을 봉쇄·무력화하고 수구파 반통일세력을 제압하기 위한 민족민주운동의 치열한 정치투쟁이 지속적으로 전개될 것이다. 제네바 기본합의서와 페리 보고서에 나타나있는 대로, 무력대결과 전쟁도발 책동이라는 ‘흉기’를 적어도 한(조선)반도에서는 감히 휘두르지 못하게 된 제국주의 세력은 북(조선)과 해내의 민족민주운동의 정치투쟁에 밀리면서 패퇴할 것이며, 국가보안법이라는 ‘흉기’를 잃어버린 수구파 반통일세력은 민족민주운동의 강한 역공에 밀리면서 차츰 몰락하게 될 것이다.“ 한호석, “다섯 단계 통일계획과 평양회담 이후 통일정세의 특징,” 통일학연구소 홈페이지(www.onekorea.org) 수록 논문.

불분명하다고 비판했다.

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

그러나, 현 정부의 대북정책과 야당 및 보수층의 정책 대안은 중요한 차이점도 보여주고 있다. 물론 야당과 보수층의 정책 대안은 이론상으로만 머물러 있는 데, 만약 그것이 현실화되는 과정을 거치게 되면, 동일한 언명이라도 얼마든지 강조점이 다르게 현실정책화될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 이러한 점을 유념하면서, 양 정책 대안의 이론상의 차이점을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 우선 남북한사이의 평화 정착과 우리측의 안보를 강조한다는 면에서 현 정부와 야당의 정책 방향에는 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나, 강조점이 북한측의 평화의지를 전제로 한 기초위에 남북한 긴장완화 과정의 추구에 우선 순위를 두는가, 또는 북한측의 평화의지를 의심하면서 우리측 안보의 확실화에 두는가에 따라, 동일한 평화와 안보

에 관한 강령도 전혀 다른 내용을 가지고 있다고 할 수 있다

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

이에 대해 이회창 총재의 언명⁵⁵⁾을 분석해 보면,⁵⁶⁾ 북한이 확고한 개혁 개방의 의지를 가지고 있다고 인정하는 언명이 없는 대신에, 남북경협과 북한 경제 재건에 대한 우리측의 협조는 “우리의 지원이 북한의 폐쇄억압체제를 오히려 연장하고 강화해 줄 수 있음”에 대한 강한 우려와 연계되어 있다. 이회창 총재에 의하면, 대북정책의 목표는 “남북한 주민의 삶의 질 향상”인데 이는 북한 경제 재건과 남북한 주민의 자유왕래를 통해 실현되어야 한다. 이와 관련하여, “남북경협은 북한의 개방·개혁을 유도하는 방향으로 추진”되어야 한다.

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

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

또한 남북경협과 북한이 주민의 “물질적 조건 충족”뿐만아니라, “(북한주민에게) 자유가 보장”되도록 해야 한다. 또한 남북한 “교류 협력의 핵심”은 “남북한 주민의 자유왕래의 실현”으로서 설정되어 있다. 전체적으로 볼 때, 야당의 입장은 남북 협상에서 북한의 협상력을 제한하고 방어적 입장에 서게 만드는 것을 넘어서서, 남북관계 증진을 통해 북한의 내부사회체제를 동요시키고자 하는 목적을 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 동시에 실질적 군비통제를 통해 북한군의 공격능력을 일방적으로 약화시키고자하는 의도를 가지고 있다고 할 수 있다.⁵⁷⁾

이밖에도 정상회담과 관련하여 관련자들의 우발적이고 부주의한 언사에 의해서 여야 간의 대결이 첨예화되었다. 대표적으로 다음과 같은 것이 있었다. 1) 정상회담 중 노동당 규약 수정 천명 문제와 관련, 정상회담 참가자의 부주의한 발설 및 여야 영수회담 비밀 사항을 이회창 총재가 발설했다는 민주당의 비판에 따른 여야의 격론, 2) 한나라당 6.15 공동선언 승계 여부를 둘러싼 한나라당 내부의 논쟁 (6.19), 3) 김대중 대통령이 일본 언론과의 회담에서 북한이 남측의 대북정책의 지속성에 관심을 가지고 있다는 언급에 대해, 한나라당이 “남북문제를 이용해 장기 집권하려는 음모”라고 강력히 반발한 것, 4) 북한 중앙 조선 통신의 이회창 대표 비난 파문 (7.12), 5) “청와대가 친북세력이 됐느냐”는 국회에서의 권오을 의원 발언 (7.13), 6) 박

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

재규 장관에 대한 대정부 질문 답변 중 “법적으로 국군포로는 없다”는 발언 (7.20) 및 이산가족 자유의사에 따라 거주지를 선택하게 될 것이라 했던 발언, 7) 황원탁 안보수석이 강연 중, 정상회담 진행 중 남측의 ‘인공기 계양사건’에 대해 김정일이 “돌아가라”고 했다는 발언 등을 지적할 수 있다.

대북포용정책, 남북정상회담을 둘러싸고 벌어지고 있는 한국의 여/야, 진보/보수간의 갈등 상황은 서독에서 1969년 이후 신동방정책/독일정책을 둘러싸고 벌어졌던 초기 갈등과 유사하다고 할 수 있다.⁵⁸⁾ 서독의 신동방/독일정책은 1969-1989년의 20여년간 지속적으로 수행되었었는데, 최초의 3-5년간 여/야는 극한 대립을 했다. 당시 집권 여당인 사민당은 총선 10일 앞두고 1972년 동서독 기본조약 체결했고, 이는 사민당의 압도적 승리에 이바지했다. 선거 패배 직후, 야당 내에서 기본조약에 원칙적으로 찬성하는 헬무트 콜이 지도부를 장악했는데, 콜이 당내 보수파의 저항을 극복하는 데는 4년여가 걸렸다. 야당인 기민당은 1977년 당대회에서 독일정책적 입장을 선회했다. 1977년 당론을 바꾸기까지 야당은 격렬한 저항을 했는데, 그 대표적 사례로서, 1975년 동서 긴장완화의 정점이라할 수 있는 헬싱키 선언에 반대한 정당은 전체 유럽에서 단 2개(알바니아 공산당과 서독의 기민연/기사연)였다. 그후 야당인 기민연은 여당 사민당의 독일정책의 기조를 수용하면서, 보수적 관심사를 결합시켜 공세적 입장에서 재해석하고 추진하는 해법을 찾았다. 이러한 공세적 정책전환은 1981년 당대회에서 완결되었다. 기민당은 1982년 재집권에 성공했었다.

서독과 한국에서의 여/야 관계의 공통성을 살펴보면 이렇다. 최초의 여야 정권교체, 대내외 정책에서 과거와는 다른 방향의 진행되었는

58) 박형중 외, 「신동방정책과 대북포용정책」(두리, 2000), pp. 99~207.

데, 이는 대내정치적으로 안보·색깔 논쟁을 불러일으켰다. 또한 의회 내에서의 다수 관계 불안정하다는 것이 공통점이다(서독 사민당은 새로운 독일정책 때문에 1972년 이후 안정적 다수 확보). 서독과 한국에서 공히, 새로운 정책에 대해 야당 내부는 당론이 분열되어 있었다(절대 반대파, 반대파, 무소신파, 찬성과 등).⁵⁹⁾ 내부 분열 그리고 긴장완화라에 대한 주변국의 지지라는 국제적 환경 때문에, 야당은 여당의 새로운 정책에 대한 전략적 대안은 마련하지 못하나, 냉전적 도덕적 반공산주의의 입장에서 격렬한 비판을 했다. 또한 국회차원의 공동 결의를 통해 정부 견제 및 자신의 의사 반영 시도했다.

한국에서나 서독에서나 여야간에 상대 분단국에 대한 새로운 정책을 둘러싸고, 동일한 논쟁점이 등장했었다. 첫째, 안보 논쟁 (안보현실은 너무 낙관적으로 판단, 대내적 안보의식 해이 등), 둘째, 자유민주주의 정체성의 침해 여부(대내정치적으로 반공산주의를 붕괴, 불법정권의 정당성 인정, 동독/북한만 일방적으로 서독/한국 내부에 영향력 확대), 셋째, 상대 분단국의 전략과 변화에 대한 평가 (동독/북한의 의도, 합의 이행 및 변화 여부에 너무 안이하고 낙관적 판단), 넷

59) 한나라당 내에 대북정책에 대해 대립적 두 가지 시각이 공존한다는 것을 보여 주는 상징적 사건이 있었다. 2000년 11월 14일 국회 본회의 대정부 질문 도중, 한나라당의 김용갑 의원은 민주당을 “조선노동당의 2중대”에 비유하는 발언을 했다. 한나라당의 일부 의원들은 이러한 발언을 격려했고, 다른 일부는 비판했다. 발언을 격려했던 의원은 최병렬, 박희태, 김기춘, 김종하, 권오을, 이주영, 최연희, 윤한도 의원 등이었다. (“파란 물고온 김용갑 발언,” 『중앙일보』, 2000.11.16). 한나라당 내 ‘진보 성향’의 의원들은 따로 모임을 갖고 김용갑 의원의 발언을 비판했다. 이 모임에는 손학규, 이부영, 김원웅, 김홍신, 서상섭, 이성현, 정병국, 심규철, 김부겸, 손태인 의원 등이었다. (“야 손학규 의원 등 ‘김용갑 의원 사과’ 결의,” 『중앙일보』, 2000.11.18) 이밖에도 보수파에는 박세환, 박관용, 조용규 의원등이 있으며, ‘진보파’에는 남경필, 김영춘 의원 등이 있다. (“한나라당, 소장파 반란,” 『중앙일보』, 2000.7.3; “‘조선’ 사실 칼럼 기우뚱,” 『한겨레』, 2000.11.20) 이회창 총재는 윤여준, 이세기, 정형근, 김용갑, 구본태, 하순봉, 맹형규 등 보수파 성향의 조언을 받는 것으로 알려 졌다. (“이 총재 남북문제 조언 팀 ‘색깔’ 다양,” 『중앙일보』, 2000.8.22).

째, 협상 태도의 적절성 여부 (야당과의 불충분한 협의, 총선거를 의식하여 너무 조급하게 협상, 상호주의 원칙에 불철저 등), 다섯째, 통일론의 문제 ((국가)통일을 포기하느냐(서독), 통일론에 말려드느냐(한국)) 등이다.

서독과 한국의 경우에는 유사점 말고 차이점도 존재한다. 한국과 서독을 비교할 때, 한국에서는 대북정책 및 정부 여당에 대하여 매우 불리한 형세가 조성되어 있다. 서독은 새로운 독일 정책 때문에, 집권 3년만에 시민당은 다수당으로 재등장할 수 있었으며, 야당내에서는 여당의 정책기조에 찬성하는 온건파가 당권을 장악하면서 당론을 변경시키고자 시도해 나갔다. 그러나 한국에서는 포용정책 3년이 지나면서 최초의 총선을 거치고 남북정상회담 성사된 한국에서의 현 시점에서, 여당은 여전히 소수당으로 남아있고, 야당 내에는 대북정책에 대하여 보수와 진보의 두 조류가 있지만 보수적 입장을 가진 지도부가 당을 대표하고 있다.

따라서, 한국의 경우는 대북정책과 관련한 대내 정치적 부담은 훨씬 크다고 할 수 있다. 이밖에도 현 대북정책의 신뢰성과 지속성을 뒤흔들 수 있는 국내 요인, 주변국 요인, 남북관계 요인이 풍부히 잠복해 있다. 다음과 같은 요소들을 거론할 수 있다. 1. 현 대북정책 노선에 대한 야당의 입장 불투명, 만약 2002년 한국에서 정권이 교체된다면? 2. 주변국 정책의 불안정성, 2001년 미국 대선 결과에 따라 공화당 집권 가능성 또는 남북관계의 '과속' 진전에 대한 주변국 특히 미국의 제동 가능성,⁶⁰⁾ 3. 대북·통일 문제를 둘러싸고 지속되고 있

60) 김 대통령은 한국에서는 야당이 현 정부의 대북정책에 반대하고 있지만, 미국의 여야당인 민주당과 공화당이 '초당적'으로 한국 정부의 정책을 지지하고 있으며, 2000년 미국 대선에서 정권이 교체되더라도 미국의 대한반도 정책 기조는 변하지 않을 것이라는 견해를 가지고 있다. 김대중, "한반도 문제 전문가 초청, 만찬 (2000-09-07)," 청와대 홈페이지 자료실; 그런데,

는 격렬한 내부 대립, 우발적 사건에 따른 남북관계의 ‘교통사고’ 가능성, 4. 군사-안보 환경의 불안정성과 대안 선택을 놓고 국내 논란의 격화 가능성, 5. 기타 남북관계의 난해성 (이산가족, 납북자, 국군포로 등의 해결 문제, 북한의 개방 수용의 한계와 불안정 가능성 등), 6. 한국의 북한 및 주변 우방 국가에 대한 협상력이 상대적으로 작기 때문에, 협상 결과를 놓고 국내정치 논쟁의 격화 가능성, 7. 남한 경제의 부담 능력 및 한국 우선 경제 노선과 북한경제 함께 고려 노선의 충돌 가능성 등이다.

만약 국내 정치 요인 때문에, 현 대북정책 노선의 지속성에 대한 확신이 계속 흔들릴 경우, 이 정책의 지속성을 의심하는 상대방이 매우 소극적이고 방어적 자세를 취하기 때문에 정책 추진이 어려워져 정책 자체가 실패하거나, 또는 정책의 우왕좌왕, 소요시간의 증대 등 정책 추진시 정치적, 경제적, 사회심리적 소요 비용을 엄청나게 증대할 가능성이 있다.

〈대북 지원과 경협을 둘러싼 대결〉

남북경협은 남북관계라는 포괄적 사안의 일부를 구성하며, 남과 북 모두에게 정치적이고 전략적 측면을 함축하고 있다. 따라서 남북경협의 증대 여부 또는 전망은 분명 순경제적이며 단기적 고려만으로는 판단되기 어려운 측면을 가지고 있다. 앞으로의 남북경협의 전망은 남과 북이 남북경협의 이중적 성격, 즉 정치적이고 전략적인 측면과

세종연구소와 아시아재단이 공동주최한 국제 회의에서, “페리 전 국방장관 등 미국의 한반도 전문가들”이 피력한 견해에 관한 정옥임의 요약 내용을 보면, 그들의 의견이 한국의 야당인 한나라당의 견해와 거의 일치한다는 것을 발견할 수 있다. 정옥임, “<포럼>남북 ‘군사적 신뢰’가 먼저다,” 『문화일보』, 2000.09.25.

순경제적이고 단기적인 측면을 어떻게 조화시켜 이끌어 나갈 수 있느냐에 달린 것으로 보인다. 여기서 중요한 것은 남과 북의 사회 및 정치지도자의 상호 의도와 능력(/한계)에 대한 올바른 판단, 그리고 정치적 지도력과 전략적 사고 능력의 여부라고 할 수 있다.

한국의 남북경협 확대 의사는 순경제적 논리보다는 앞으로 상당기간 동안 기본적으로 정치적 의도의 영향을 크게 받게 될 것이다. 이 때문에, 남측의 남북경협 확대 노력에서 정부가 당분간 주도적 역할을 하면서 그 환경과 재원을 조성하는 역할에 나서며, 민간기업이 그를 보조하고 뒷받침하는 역할을 맡을 수밖에 없을 것으로 보인다. 이 때문에, 남북경협의 확대 여부는 순경제적 논리에 의해서 결정되는 것이 아니라, 특히 남측 정부가 얼마나 정치적 경제적 차원에서 대내외적인 남북경협 환경을 조성할 수 있는가 하는 능력 그리고 재원 확보 능력에 의해서 결정될 것으로 보인다.

1999년 10월의 페리보고서와 2000년 3월 베를린 선언에서 다시 한번 명확히 나타났듯이, 한국의 대북정책은 북한의 군사적 양보에 대한 대가로서 남측이 북한의 경제난 극복과 경제 재건에 원조하는 상호주의적이며 포괄적 접근 방안의 틀 위에 서있다. 이러한 맥락에서 남측의 대북 경협 정책은 북한 경제의 현존 상태로서는 매우 제한적일 수밖에 없는 남북 교역 및 경협의 규모를 넘어서는 “추가적 경제 교류 협력을 개발하는 데” 집중하고 있다. 이를 위해서는 남측의 대북 투자가 극적으로 확대될 수 있어야 하는데, 경제난 때문에 북한이 이를 수용할 수 있는 능력이 없기 때문에, 우선 북한의 수용능력을 만들어 나가는데 초점을 두고 있다. 이를 위해 일차적으로 추진되는 것이 북한의 사회간접자본 확충 노력이며, 투자보장협정, 이중과세 방지 협정 체결 등을 통한 민간투자 환경 조성이다. 그런데, 이 사업은 현실적으로 한국 정부의 기금에 의한 공공투자 방식 이외에는 수

행될 있을 가능성이 매우 희박하다.⁶¹⁾

남측의 대북 투자는 북측의 경제적 수용능력 뿐아니라, 정치적 수용능력도 필요로 한다. 남북한간의 철도, 도로, 통신, 에너지 등 사회간접시설의 연결 및 경제협력에 수반하는 남북한 인적 교류의 증대는 주지하다시피 북측의 정치적 안정을 심각히 손상시킬 위험을 내포하며, 북의 정치적 불안정은 북측이 남북경협을 거부하는 이유가 될 수 있을 것이다. 따라서 남북한간의 경제협력이 지속적으로 증대하기 위해서는 북측의 정치적 안정이 필수 불가결하며, 이는 현실적으로 남측이 기존하는 김정일의 권력 체계의 안정에 유의하면서, 남북한 정치관계와 경협과정을 조정해 나가야 한다는 것을 의미한다.

〈정상회담이후 남북경협 여건 개선 과제〉⁶²⁾

육상운송로 개통	<ul style="list-style-type: none"> ○경의선 등 철로 연결 보수 ○서울-평양 간 도로 연결 및 보수 ○휴전선 인근에 교류센터 운영
경제특구 확대 설치	<ul style="list-style-type: none"> ○황해도나 평안도에 2,3개 설치 ○남북 육상운송로와 연결 ○특구 중심의 사회 간접 자본 확충
투자기업 경영권 보장	<ul style="list-style-type: none"> ○경영진/기술진의 상주 허용 ○북측 종업원과의 자유로운 접촉 허용 ○투자지분만큼의 경영권 실질적 보장

61) 한 계산에 따르면, 북한경제를 80년대말 경제위기 수준 이전으로 정상화하는 데 필요한 대북지원자금은 10년에 걸쳐 연간 200억 달러이다. 이중 북일 수교자금 및 미국과 국제경제기구로부터 100억 달러를 충당한다면, 한국의 부담금은 10년간 100억달러로서, 매년 1조원 정도의 자금을 마련해야 한다. 여기에 경수로 공사비 한국 부담금 총 3조 5천억(9년간 매년 약 4천억원)을 더하면, 결국 매년 1조 5천억원의 자금이 필요하며, 이는 국민 일인당 매년 3만원의 부담이다. 김석진, “대북 SOC 투자 어떻게 해야 하나,” LG 경제연구원, 『주간경제』, 574호 2000.6.7; 김석진, “정상회담 이후 ‘북한특수’의 5대조건,” LG 경제연구원 『주간경제』, 567호, 2000.04.19.

62) 김석진, “정상회담 이후 ‘북한특수’의 5대조건,” LG 경제연구원 『주간경제』, 567호, 2000.04.19.

이와 같은 ‘추가적 경제 경제 협력 개발 정책’은 첫째, 경제적으로 국가의 재정 부담에 따른 조세 조항의 증대와 정치적 논란, 둘째, 여러 정치적 약점을 가지고 있는 김정일 정권의 안정성 배려하는 정책, 특히 상호주의의 신축적 적용과 관련한 국내정치적 논란의 여지를 안고 있다.⁶³⁾ 나아가 만약 한국 경제의 위기가 재도래한다거나 또는 집권 말기 권력 누수에 따른 내부정치 혼란이 발생하는 경우, 일관성 있는 대북 정책의 추진 의사나 능력이 붕괴될 수도 있다. 이러한 국내정치적 문제를 야기하지 않고서 대북정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 정치지도자와 정치적 지도력, 정부와 주요 정당의 대북정책에 대한 합의 형성 및 대국민 설득 능력, 정부와 민간기업의 협력 능력이 발휘되어야 할 것이다.

2. 북한

가. 정책 방향

북한이 남북정상회담과 남북관계 개선을 수용한 것은 북한이 개혁과 개방 쪽으로 방향을 틀고 나가고 있다는 것을 뜻한다고 할 수 있다. 이러한 변화를 시도하는 김정일 정권의 목표는 단기적으로는 외부 원조를 통해 식량난을 완화하며, 김정일 정권을 공고화하고, 경제적 실리 획득과 새로운 경제발전 노선과 조치에 대한 가능성을 실험

63) 한나라당은 대북지원특별법을 마련하고 있는 바, 그 주요 내용은 50만 달러 이상의 현금 지불을 수반하는 사업 등 중요 대북 사업에 대한 국회 동의 요구, 대북 지원은 남북협력 기금 조성 범위 내에서 추진, 중장기적으로 북한의 변화 정도와 연계 추진, 대북 경협 사업은 남한 사회간접자본 사업의 후순위로 추진, 유상지원 원칙, 확실한 상호 주의 원칙 관철 등이다. 『연합뉴스』, “야, 50만 달러 이상 대북 지원 동의 추진,” 2000.6.28.

할 것이며, 대남 대외 관계 개선을 추진함으로써, 국제사회에 ‘정상국가’로 등장할 수 있는 여건을 조성하는 것이라고 할 수 있다. 이를 통해 중장기적으로는 경제를 재건하면서 현 세계 경제에서 생존능력 있는 경제체제를 찾아 내고자 할 것이며, 동시에 국제고립을 탈피하면서 안정적인 대외 생존 및 안보 환경을 마련하고자 할 것이다.

북한이 개혁과 개방의 방향에서 정책적 일관성을 유지할 수 있느냐 없느냐 하는 것은 이러한 정책이 북한에 가져다주는 실리와 위험에 대한 북한 당국의 주관적 평가, 그리고 주변국가가 북한에 대해서 적대적 태도를 포기했느냐 아니냐에 대한 주관적 평가에 따라 달라질 수 있다. 일단 과거와 비교할 때, 현재의 여건은 북한이 조심스럽게 낙관적 평가를 내릴 수 있는 환경이 주어지고 있다. 과거의 개혁·개방기를 비교해 보면, 북한의 개혁과 개방의 조치도 점차로 확대되고 적극적으로 추진되고 있음을 알 수 있다.⁶⁴⁾ 2000년 이후에는 과거보다 한층 전향적인 개혁과 개방의 조치가 있을 것으로 예상된다. 이는 북한의 개혁 개방의 여건이 과거 시기와 비교할 때 매우 유리하기 때문이다. 한국은 북한이 무력도발하지 않는 한, 북한의 안전을 보장하며 북한의 국제적 진출을 도울 것을 밝히고 있다. 이는 과거 그 어느 때보다도, 한국 측의 북한에 대한 유연한 자세를 의미한다. 또한 미, 일을 비롯한 서방국가와의 관계 개선 및 국제경제기구와의 협력가능성이 그 어느 때보다도 좋아지고 있다. 북한은 보다 안정되

64) 박형중, “북한경제체제의 변화와 개혁” 『통일연구논총』 제7권 2호(1998), pp. 241~273. 70년대 초에는 군사비 축소 및 경제성장을 가속화하기 위한 중앙집권경제의 강화라고 하는 보수적 개혁과 서방과의 무역확대 시도가 있었다. 80년대 중반에는 내부적으로 소비재 우선 정책, 경제관리체제의 분권화 등 개혁 조치가 있었고, 외부적으로는 합영법 제정 등 경제협력 강화 조치가 있었다. 90년대 초에는 북한은 남북한 경제협력을 시도하는 가운데 나진선봉자유경제무역지대를 설치했으며, 93년부터 농업, 경공업 제일주의 정책을 시도했다.

고 비적대적인 주변환경 속에서 대내적으로 경제재건에 한층 노력할 수 있을 것이다.

남북관계를 시작으로하는 개혁과 개방 과정에서 북한에게 가장 중요한 단기 목표 중의 하나는 북한의 식량난과 경제난을 완화할 수 있는 최소한의 원조를 확보하는 것이다. 또한 중장기적으로 북한은 한국의 대북 경험 및 북일 수교 자금, 그리고 미국의 대북경제제재 해제 등을 기반으로 북한의 경제 재건에 필요한 자금과 기술, 시장을 확보하고자 할 것이다. 현재의 북한 식량사정과 경제사정을 볼 때, 북한은 최소한 5~10년에 걸쳐서 100만톤 이상의 식량을 외부원조로 확보해야 한다. 이러한 식량은 수년간에 걸쳐 북한에 대한 식량직접 원조 형태를 띠는 것이다. 이와 동시에 점차로 북한의 농업 생산력을 증대시키기 위한 비료 및 농업 구조 개선 원조 지원의 비중이 증대할 것이다. 보다 중장기적으로는 수출 능력을 향상시켜 북한이 직접 자신의 외환을 사용하여 식량을 수입하도록 하는 방식으로 변화할 것이다.

대북 지원의 주요 부담자는 한국과 일본이 될 수 있을 것이다.⁶⁵⁾ 한국은 대북 인도주의 지원 및 경험 확대 추진을 통해 북한의 경제 재건 비용을 부담할 것이며, 일본은 북한과의 수교 과정에서 수교자금으로 40억~100억 달러⁶⁶⁾ 지원을 통해 비용을 부담할 것이다. 북한의 입장에서는 한국이 앞으로 수년간에 걸쳐 자신이 필요로 하는 연

65) 앞으로, 주변국의 대북 영향력은 북한에 대한 경제 지원 실적, 또는 경제적 의존관계 형성 여부에 의해 크게 달라 질 수 있다. 이점에서 한국은 매우 불리하다. 한국의 경우 대북 지원을 둘러싸고, 국내 정치적 부담이 매우 클 뿐 아니라, 그 어느 주변 국가와 비교해도, 상호간의 관계가 해결하기 어려운 문제들로 복잡되어 있다. 또한 경제적 능력도 제한되어 있다. 이는 한반도 냉전구조 해체의 결과로, 한국이 아니라 다른 어떤 나라가 북한에 대해 보다 강력한 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 보여준다.

66) 최근 보도에 따르면, 일본은 북한과의 국교수립을 위한 현안 해결을 위해, 북한에 90억달러(1조엔) 지원을 검토하고 있다고 한다. 『동아일보』, 2000.10.26.

100만톤 이상의 지원 물량을 상당 부분 안정적으로 부담할 것을 요구할 가능성이 크다. 나아가 북한은 식량과 함께 전력 등 에너지를 남측이 안정적으로 공급해 줄 것을 요구할 가능성이 크다.⁶⁷⁾ 따라서 남측의 식량 지원량과 에너지/전력 지원량과 북측의 인도적-정치적 대가 지불의 '호혜성' 정립을 둘러싼 논란이 남북한 협상의 주요 주제가 될 가능성이 크다. 남측의 대북 지원 및 관계 개선에의 적극적 의지를 활용하면서 북한은 관계 진전의 속도를 자신에 호흡에 맞게 조절하고자 시도할 수 있다. 해 마다 또는 일정 기간을 주기로 남북한 당국은 한국의 대북 인도주의 지원 물량(그리고/또는 사실상 지원 성 경험 규모)과 북한의 그에 대한 정치군사적-인도적 양보 사항을 놓고 공개·비공개 협상을 벌일 가능성이 크다.

물론 단기적 국면에서 보았을 때는, 북한이 개혁과 개방을 적극적으로 추진하기는 어렵다. 설령 주관적 의지가 확고하더라도 객관적 여건상 개혁과 개방이 실제로 진행되고 성과를 내기까지는 4~5년의 시간이 걸릴 수 있다. 따라서 북한의 개혁과 개방은 두단계로 나누어 생각할 수 있다. 그 첫단계는 북한이 기존체제의 복구를 시도하는 가운데, 기존체제의 원칙을 크게 해치지 않는 선에서 조심스러운 실험적 시도를 해가는 것이다. 둘째 단계에서 북한의 기존 체제의 복원 및 과거의 실험적 시도에 대한 평가, 그리고 당시의 대내외 환경에 대한 평가

67) 9월초 김정일 국방위원장의 특사로 서울을 방문한 김용순 노동당비서는 남측 정부에 비공개로 전력지원을 요청한 데 이어, 제3차 남북장관급회담에 참가한 북측 대표단이 남측에 150만~200만kW의 전력 공급을 공식 요청한 것으로 알려졌다. 90년대 초부터 심각한 에너지난을 겪어온 북한은 150만 kW의 전력을 추가로 지원 받으면 최악의 상황에서 벗어날 수 있으며, 200만kW를 지원 받으면 주요 공장과 시설을 돌릴 수 있는 것으로 정부 당국은 파악하고 있다. 동아일보, 2000.9.30; 10.2. 북한의 전력 사정에 대해서는, David F. Von Hippel/ Peter Hayes, "북한 에너지분야의 현 상황과 전망," 『북한 뉴스레터』1998년 12월호 www.kotra.or.kr/nk/research/neconomy/98-012.htm; 정상회담 이후 헤이즈는 대북 전력 지원의 필요성을 언급한바 있다. www.nautilus.org.

를 바탕으로 보다 본격적인 개혁 및 개방을 시도하는 것이다.

북한은 우선적으로 한국 및 기타 서방 국가와의 협력과정에서 유입하는 외부자원을 바탕으로, 파손된 중앙집권형 명령경제체제를 추스리고 강화하는 한편, 대외경제협력을 강화하는 방식의 정책을 취할 가능성이 높다. 북한은 경제체제의 개혁을 시도하기보다는 우선 정책상의 주안점을 변경시킬 가능성이 많다. 앞으로 북한은 대내경제 정책을 군사중공업 중심에서 민생중시 노선으로 변화시키면서, 94-97년 사이에 시도했던 정무원(현 내각) 중심 체제를 기초로 한 농업, 경공업, 무역 제일주의와 같은 유형의 정책을 재시도할 가능성이 높다. 이는 북한 경제의 ‘개혁’까지는 아니더라도 중대한 변화라고 평가할 수 있을 것이다. 북한의 대외 경제 협력은 과거 나진 선봉 지대의 실패와 금강산 관광 사업의 성공을 거울 삼아, 일정 지역의 개발을 특정 외래 기업에게 위임하여, 북한이 그 사업 성패에 책임을 지지 않지만, 일정한 수입을 안정적으로 확보할 수 있는 형태로 추진될 가능성이 많다. 이미 현대와 상당한 정도로 합의가 진행된 바의 개성 특별경제지구와 금강산 특별경제지구가 전형이 될 수 있을 것이다.⁶⁸⁾

나. 대내 정책

북한 지도부는 ‘개혁개방’쪽으로 정책노선은 확고히 잡을 것이지만, 그것이 실현되는 데는 여러 난관과 불확실성이 존재하기 때문에, 매우 조심스럽게 추진될 것으로 보인다. 북한의 속도를 규정하게 될 요인은 내부 요인과 외부 요인으로 갈라 볼 수 있다.

북한의 ‘개혁 개방’의 지속성 여부를 결정짓는 결정적 요소는 내부

68) 『한겨레』, 2000.7.13; “금강산 특구 지정 의미와 전망.” 『연합뉴스』, 2000.6.30.

요소이기보다는 북한이 남한 등 외부 국가와 긴장완화와 화해 협력 관계 구축 과정을 얼마나 지속할 수 있느냐 여부이다. 내부 요소 특히 정치적 불안 요소는 상당한 정도로 외부 요소의 반영이라 할 수 있기 때문이다. 만약 외부 환경이 적대적으로 변화하면, 북한은 또 다시 과거 노선으로 회귀할 수밖에 없을 것이다.

북한의 속도는 첫째, 북한이 정상국가로 과거 적대국과 안정된 관계에 접어들기까지 얼마마한 시간이 걸리느냐 이다. 둘째, 북한에 대한 여러 형태의 대북 지원 전망이 실현될 수 있기까지는 앞으로도 상당한 기간이 걸릴 것이라는 점이다. 한국과의 경제 협력의 본격적 추진과 효과 산출, 그리고 일본의 대북 지원의 본격적 유입, 국제 금융기구 자금의 본격적 유입까지는, 현재 시점에서 일이 아주 잘 풀린다고 해도, 최소한도 2-3년에서 4-5년이 걸리게 될 것이다.

이러한 외부 요인이 북한 경제에 본격적으로 작용할 앞으로의 4-5년간 북한은 불가피 과거의 경제 노선을 지속할 수밖에 없다. 기본적으로 북한은 자립적 민족경제 노선의 기초위에, 에너지, 원료 생산의 채취산업과 기계제작공업을 포함한 선행산업 위주로 경제 정책을 추진할 수밖에 없을 것이다. 내부 경제 사정이 극히 좋지 않기 때문에 사상 강조의 정신력 주의와 대중 노력 동원 노선이 강조될 수밖에 없을 것이다.

이렇기 때문에 북한의 변화는 점진적이고 느리며, 단계적으로 나타날 것이며, 외부 관찰자가 북한의 '개혁과 개방'을 본격적으로 느끼게 될 때까지 적어도 4-5년이 걸릴 것으로 보인다. 이를 단계별로 보면,

- 1단계: 경제정책 노선에 변화가 있을 것 (경제제일주의 및 민생 중시 노선 추구, 이미 나타나고 있는 것으로 판단)
- 2단계: 명령경제 체제를 유지하지만, 보다 분권적이며 채산성 중시

요소가 강화될 것 (앞으로 4-5년 이상)

- 3단계: 경제 안정, 주변 국가로부터의 위협 현저 완화시 시장사회주의적 개혁이 가능할 것

정치적 차원에서는 무엇보다도 정치 안정의 관점에서 군부 중심 체제와 내부 테러 체제는 장기간 지속될 것으로 보인다. 사회문화적으로 한편에서는 '사상오염'을 방지하기 위한 이데올로기적 선동이 강화될 것이지만, 전체적으로 분위기는 이완될 것으로 보인다.

2000년 말 현재 북한의 변화 단계는 위의 1단계와 2단계의 과도 단계로 보인다. 북한의 정세인식과 정책 추진방향을 북한 측의 입장에서 표현해 보면 다음과 같을 것으로 보인다.

1단계로부터 2단계로의 과도 단계 (2000-2004(5))

- 현재 진행되는 상황은 고전적 냉전 방식의 '공화국에 대한 고립 압살 위협을 제거하는 우호적 과정'이다.
- 일단 상황을 최대 진전시켜, 남한, 미국, 일본과의 냉전적 적대관계를 종식시켜 나간다.
- 이러한 가운데, 남한, 미국, 일본의 공화국에 대한 전략적 목표의 진의를 파악하고
- 또한 공화국의 새로운 경제발전을 위해 동원될 수 있는 경제협력의 가능성을 타진해 본다.
- 과도 단계에서의 성립하는 새로운 북한의 국제적 지위와 제도적 관계 틀을 평가하고,
- 또한 여러 이벤트성 행사를 통해 내부적 감당력을 실험하면서, 이에 대한 대응책을 세우고 적응력을 키운다.

- 한국, 미국, 일본과의 적대관계 청산과 관계정상화에 따라 발생하는 새로운 위협에 대응하기 위하여, 중국과 러시아와의 정치 군사 및 경제관계를 발전시킨다.
- 한국에 대한 과도한 의존에 빠지지 않기 위하여, 최소한의 대남 군사 억지력을 유지하고, 내부 통제·억압기구를 확대하고, 경제협력 관계를 가능한 한 중국, 러시아, 일본, 미국 등과 균형적으로 다원화시킨다.
- 국가기구의 전면적 재건을 도모하면서, 중앙통제를 확립하고, 정상기능 상태로 재건한다. 그 동안 와해상태에 있던 경제관리 체계, 지방정부에 대한 통제, 중하부 당료의 규율, 노동자에 대한 국가장악 등을 사회주의적 원칙에 입각하여 재확립한다.
- 나라 경제의 전면적 재건을 시도한다. 와해된 경제관리체계를 사회주의적 원칙에 입각하여 재확립한다. 자력갱생, 자립적 민족경제 노선에 입각하여, 선행산업을 확충, 원료와 연료의 공급을 원활히 하고 수출을 정상화, 기업소의 재건과 생산을 정상화하는 것을 일차적 목표로 삼는다. 그와 동시에 경공업과 농업에도 국가적 지원을 강화한다.
- 국가기구와 나라 경제를 재건하는 데 들어가는 자금은 금강산 관광, 대남 사회문화 교류 사업, 수출을 통한 외화 획득, 경제 재건에 따르는 경제잉여의 증가 등을 통해서 확보한다. 아울러 대외경제사업을 활발히 벌여, 한국, 일본, 미국 등과 국제 기구로부터 대북 지원이 증가하도록 노력해야 한다. 대내 경제 잉여 확보는 당분간 자력갱생 간고분투 원칙에 입각한 우리 인민과 군의 총돌격전으로서 밖에 생산될 수 없을 것이다. 아울러, 개별 기업이 벌어들이는 외화자금의 대부분은 국가가 관리하여, 전 국가적 견지에서 합리적으로 사용하도록 한다. 그 동안 경제 혼란 과정에서 일

부 인민과 기업에 불법적으로 대량 축적되어 있는 자금환수를 위해, 필요하다면 화폐 개혁을 실시한다.

- 당분간 고전적 집권적 경제체제를 심대하게 개편하는 것은 불가능하다. 중앙정부를 제외하고 개별 단위의 힘은 그 동안 현저하게 약화되어 있기 때문에, 거의 자생력이 없다. 많은 기업소는 정상가동하고 있지 않기 때문에, 국가의 방조를 필요로한다. 또한 경제재건은 과소한 자원을 효율적으로 활용하는 것을 요구하고 있다. 국가만이 전체 경제 재건의 합리적 견지에서 사용할 수 있다. 그러나, 기업소에 대한 경제적 규율을 강화함으로써, 실적을 낸 기업소가 자율적으로 사용할 수 있는 기업소 잔여 이익금을 확대해 나가야 한다.
- 또한 극심한 결핍상황이기 때문에 국가배급체계도 당분간 유지하는 수밖에 없다. 물론 점차 완화시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 소비재와 식량의 공급을 늘여야 하는 데, 이 때까지는 상당한 시간이 걸린다. 또한 노동력 보수에서 임금의 역할을 강화해야 한다.
- 농업에 대한 국가통제도 과거처럼 유지하지만, 농업 관리에서 농민의 의사를 보다 많이 반영해야 한다. 농업에서는 앞으로도 상당 기간 동안 식량 곡물생산이 최우선 목표이다. 농업 생산력은 농업 방조 공업부문이 정상화시켜서 향상하는 방법을 우선적으로 추구한다. 수출 외환을 통해 식량 수입이 어느 정도 가능해지고, 농업 생산력이 개선되어 식량 사정이 얼마간 안정이 되면, 보다 전향적 농업 개혁을 생각할 수 있다.
- 앞으로 5년 이상 외부 특히 남한과 일본으로부터 100만 톤 이상의 식량을 안정적으로 확보한다. 동시에 국내 식량생산과 농업 기반을 재건 확충한다.
- 외부지원은 가급적 국가 장악 하에 분배되도록 하며, 이를 통해 붕

과 또는 약화된 소비재 배급체계를 복구하면서, 국가의 기업소와 지방 및 중하부 당료와 일반 인민에 대한 장악력을 강화한다. 그러나 과거와 같은 보다 완벽한 소비재 배급제로 돌아가는 것은 불가능하다. 이미 발생해 있는 인민들의 창조적 활동을 묵인하거나 상당한 정도로 장려한다.

- 군은 경제 재건과 그로 인한 잉여 증대, 그리고 대외원조 수취분의 과실 분배 등에서 군은 핵심적 역할을 한다. 가능하면 가장 먼저 군에 대한 식량 및 보급을 재건하며, 무기 수입을 통해 재래식 군사력을 현대화하고, 군의 일상적 군사 기능을 정상화시킨다. (남한, 미국, 일본과의 적대관계 청산에서의 군부의 공로, 남측에 대한 군사적 억지력 유지의 필요성, 대내 정치에서의 군부의 막중한 지위, 군의 막중한 경제적 역할(군이 장악하고 있는 우수한 청년 노동력과 군이 관리하고 있는 방대한 경제부분 등)을 감안할 때)
- 국가기구 재건 및 경제 재건에서 당조직과 당원은 핵심적 역할을 해야 한다. 따라서 그간 와해되어 왔던 지방 및 중하부당 조직을 재건하고 재장악하는 사업을 추진하며, 당조직과 당원은 자력갱생의 경제 재건에서 주요 엔진으로 기능해야 한다. 국가기구의 재건과 당기구의 재건은 동의어이다. 그러나 이는 당의 경제 실무적 능력 높이는 방향에서 추진한다. 과거와 같은 사상 사업 체계를 확립하는 것은 불가능할 것이다.
- 국가기구 및 경제 재건에서 국가의 노동력에 대한 재장악은 핵심 사업 중의 하나이다. 경제난 동안 많은 노동력이 공장을 이탈하였으며, 노동 규율 또한 현저히 약해졌다. 국가 배급 기능의 강화는 노동자들을 공장에 복귀시키는 중요한 장치이다. 아울러 노동자들에 대하여 당 조직과 사상 교육을 강화하지만, 물질적 자극 부여

에도 보다 많은 힘을 기울인다.

- 대외무역과 수출산업을 장려하기 위하여 힘을 쏟는다. 이 분야의 개발 시작은 국내 경제와 분리시켜 추진한다. 개성, 금강산 남포, 원산 등 한국 측과의 협력을 확대한다. 이 사업이 본격화되고 과실이 나오기까지는 모든 일이 잘 될 때, 3-4년 걸릴 것이다. 개성, 금강산 지역의 개발은 금강산 개발 식으로 개발에 대한 책임을 현대 등에 위임하며, 위임에 대한 수수료를 받는다.
- 수출 산업으로부터의 외환은 최우선적으로 전력과 에너지 확보에 투자한다. 그리고 남한, 일본 등의 자금을 동원하여 철도, 항만, 도로 등 사회간접자본 시설을 재건한다. 이 사업은 앞으로 2-3년 후부터 본격 추진한다. 일본 자본은 사회간접자본 현대화, 중화학 공업 시설 재건, 수출산업 기반 건설 등에 사용한다.
- 한국, 일본, 미국 및 기타 서방 국가들, 그리고 국제금융기구로부터 기술과 자원을 지원받기 위해 최대한 노력한다.
- 이 모든 기간 동안 '수령 결사 옹위 체제'를 유지해야 한다. 그 동안의 사회 혼란은 점차로 수습되어가야 한다. 하부 단위에서 국가와 법의 권위를 세우기 위하여 총살형, 노동 교화소 등을 지속적으로 유지해야 한다. 그 동안 식량난의 과정에서 일부 간부와 인민은 투기와 부패 등 불법적으로 자금을 축적했다. 이를 국가에 환수하고 부패분자에 대한 처벌을 강화하여 인민들 사이에 국가와 법에 대한 규율을 보다 확고히 한다. 또한 인민들에 잠재해 있는 정치적 불만을 해소시켜 주어야 한다. 이를 위해 국가 재건과 경제 재건이 본 궤도에 이르는 시기에 당원과 중간 간부에 대한 대대적인 재검토 작업에 들어간다.

3단계 본격적 개혁 개방기 (2006-)

이 단계는 모든 것이 잘 될 때, 앞으로 최소 5년후가 될 것으로 보인다. 역시 정세 인식과 추진 목표를 북한측의 입장에서 표현해 보면 아래와 같을 것이다.

- 공화국은 한국, 미국, 일본과의 적대관계를 성공적으로 청산했으며, 공화국의 자주권과 안전이 확실히 보장되었다.
- 우리 인민들도 그 동안의 과정을 동요없이 동참해줌으로써, 수령에 대한 일심단결이 그 어느 때보다도 강해졌다.
- 국가기구 재건, 경제 재건이 성공적으로 수행됨으로써, 강성대국 건설의 일차 목표가 완수되었다.
- 기업소들이 재건되었으며 새로운 기업소들이 늘어나고, 경제 활동 규모가 현저히 늘어났다. 기업소들의 수출입 활동도 늘어나고 있다. 이제 경제 재건 당시의 고도 집중관리체제로서는 경제를 원활히 운영하는 것이 어려워지고 있다.
- 경제 재건의 과정에서 소비재와 식량의 공급이 늘어났고, 인민들의 생활이 윤택해지고 있을 뿐아니라, 인민들의 요구 수준이 한층 높아지고 있다. 이제 국가배급제를 해제해도 인민들은 심각한 곤란을 겪지 않을 것이다.
- 농업 생산력이 복원되고, 수출 증대에 따른 외환수입 확보로 농산물 수입 능력도 향상되었다. 여전히 식량 생산이 중요하지만, 다양한 농산물에 대한 수요도 늘고 있다. 농업 개혁이 되어도 국가 식량 조달에 현저한 위협이 없을 것으로 보인다.
- 그 동안 한국의 협조, 일본 자금의 유입으로 전력, 수송 부문에서의 애로가 현저히 완화되었다.

- 경제 재건에 따른 기업소 생산의 정상화에 따라 국가의 다양한 부문에서 노동력의 수요가 발생하고 재배치 필요가 대두하고 있다. 또한 독립채산제 강화, 기업소의 이윤 내기 증시에 따라, 노동자 배치에서 임금의 역할이 점차 증대하고 있다. 임금 수준에 따라 노동력 무단 이동이 증대. 노동력 배치제를 폐지할 시점이 되었다.
- 한국, 일본 등과의 대외 경제 협력 사업이 증대하고, 특수 경제지대의 성과가 높아 감에 따라, 내부 경제도 점차로 수출 경제, 특수 경제지대와의 연계를 깊여 가고 있다. 수출경제 분야를 더욱 발전시키기 위해서는, 수출 경제부문과 국내 경제 부문을 원활히 연계시켜야하는 필요가 대두하고 있다.
- 이 모든 것을 고려할 때, 공화국의 경제체제를 보다 전향적으로 개혁해 나가는 것이 가능할 것으로 보인다. 이에 중국 모델을 깊이 연구하고 참조한다.

다. 내부 갈등 요소

정상회담 이후 개시되는, 남북한 사이의 새로운 긴장완화와 남북관계의 증진은 과거 긴장 고조 상황에서 유지되어 왔던 남북한 내부 정치 체제에 영향을 끼칠 수밖에 없다. 남북한이 현 정책 기조를 유지함으로써, 남북관계가 순조롭게 발전할 수 있기 위해서는 남북한 각 측의 대내적인 정치와 사회의 안정이 필요하다.

보다 어려운 문제는 북한측에서 발생할 수 있다. 남북한 긴장완화와 관계 증진은 현재 한국의 내부정치에도 이념적 차원의 대결이라고 하는 문제를 제기하고 있지만, 이는 사회정치체제를 심대하게 동요시키지는 않을 것이다. 1990년대 내내 유지되었던 남북한 긴장 고조 상태는 북한이 새로운 탈냉전적 질서에 내부의 정치와 사회 체제

를 적응시켜야 하는 쉽지 않은 과제를 제기하지 않았다. 그러나, 남북간 그리고 주변 국가와의 긴장완화는 이 어려운 과제를 북한에게 점차로 본격적으로 제기하게 될 것이다.

앞으로 대남 개방을 중심으로 전개될 북한의 ‘개방’은 사회 전반에 심대한 영향을 끼칠 것이다. 이 모든 과정에서 북한의 현 김정일 정권은 내부 정치 안정을 위한 강권적 통치를 유지하기 위해 노력할 것이다. 북한은 남북한간에 거행되는 교류와 협력을 김정일의 통치력을 강화하고 기존의 전통적 ‘통일’ 이데올로기에 부합하는 방향에서 해석하며 연출하고자 할 것이다. 전체적으로 볼 때, 김정일 정권이 대남 의존성 증대와 대내 교란의 위험성을 얼마만큼 제어하면서 북한의 변화를 방향성있게 통제해 나갈 수 있는 능력에 따라, 북한의 개혁 개방의 속도는 달라 질 수 있다. 이러한 방향에서 북한은 한국을 비롯한 상대방의 반응, 상황을 보아가며 조심스러운 실험적 조치를 통해 변화를 모색함과 동시에, 상황에 따라 속도의 조절, 예상하지 못한 또는 위협적 현상에 대한 방어적 조치와 차단 정책을 시도할 것이다.

이러한 과정에서 북측은 정치 사회 불안정 요인에 직면하게 될 것이다. 즉 과거 북한은 군사·대내 안보 정치세력 및 중공업 우선 정책의 연합 블록에 의해서 통치되어 왔으며, 이 상황에서 발생하는 모순과 갈등의 균형자로서 신적 권위를 지닌 김일성과 김정일이었다. 그러나, 앞으로 북한의 변화와 개방이 전개됨에 따라, 북한 내부의 정치, 경제, 사회 전반에 구조변화가 있을 것이며, 이는 북한 내부의 여러 세력간의 상대적 권력 균형을 변화시킬 것이다. 물론 김정일이 강력한 조정력을 발휘하면서 세력 균형자 역할을 할 것이지만, 조정기에 노선·권력 분과간의 갈등이 우발적으로 표면화될 가능성이 있다. 먼저 상층 권력 블록 내에서, 군사·대내 안보 세력과 중공업 우

선 정책 연합 (그 대표적 표현이 군부와 국방위원회 중심 체제)으로부터 외교·대남 정책 관리 세력과 경제우선 정치 연합이 점차 강화될 것이다. 또한 중국과 남한의 현실에 대한 외부 정보의 유입과 북한 주민의 개명화, 지역적 및 계층별 경제사정의 양극화에 따라, 북한 내에 사회정치적 갈등의 표면화 가능성이 높아진다. 경제 성장은 한편에서 김정일 통치 기반 유지를 위해 사용할 수 있는 경제자원을 증가시켜서 김정일 정권의 안정에 이바지할 것이나, 반면, 일반 주민의 김정일의 권위에 대한 회의가 증대할 것이며, 최초에는 주민과 중간관리층간의 갈등이 강화될 가능성이 있다.

3. 남북관계

남북간의 화해 협력 관계의 진전은 남북한의 체제 대결의 종결을 의미하는 것은 아니다. 다만, 그 체제 경쟁의 주요 측면을 바꾸는 것을 뜻할 뿐이다. 과거 동서 갈등과 마찬가지로, 남북한 갈등은 안보, 복지, 지배에 관련한 3차원으로 이루어져 왔었다. 자유주의적-시민적 원칙에 의해 구성된 사회와 공산주의적으로 조직된 사회의 입장 차이는 애초에는 물리적 안보가 아니라, 지배(방식)와 관련한 입장 차이였다.⁶⁹⁾ 안보 분야, 군사적 폭력을 사용한 갈등 처리 방식은 1950년대 전세계적 냉전의 성립과 함께 주요 측면으로 부각되었고, 그에만 관심을 기울이도록 만들었다. 그러나 이는 역사적으로 보았을 때 도출된 갈등으로서, 이러한 갈등이 악화되는 경우, 근원적 갈등이 한

69) Ernst-Otto Czempel, "Entspannung und Abrüstung im Ost-West-Konflikt: Eine Strategie der Induktion," Hessische Stiftung Friedens-und Konfliktforschung (Hrsg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre* (Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982), p. 318.

층 분명하게 재차 전면에 부각되게 된다.

남북한간의 안보-정치 갈등이 남북한 갈등의 주요한 측면을 이루고 있을 당시, 남북한의 정치체제는 갈등 발생과정에서 안보분야의 갈등에 최적으로 대응할 수 있도록 하는 방식으로 변화해 왔었다. 남북한간의 외적 긴장관계는 남북한 내부정치의 억압적이고 폐쇄적 상태가 지속되는 데 이바지했다. 1980년대 후반의 동서 긴장완화와 냉전 해체의 과정이라고 하는 한국의 경우, 대외적 긴장이완과 더불어 한국 내부의 정치는 군사 독재로부터 민주화되어 가는 쉽지 않으며 고통이 없지 않는 과정을 겪었다. 동일한 시기의 외적 환경의 변화는 북한에게 대외적 긴장의 격화를 의미했으며, 북한은 과거의 내부적 억압체제를 지속시켰고, 1990년대 중반의 심각한 경제난과 안보위협 증가의 과정 속에서 북한 군부는 대내정치적으로 더욱 중요한 비중을 차지하게 되었다. 1990년대초의 긴장완화기를 제외하고 남북한은 1990년대 내내 긴장 고조 상황을 겪었다. 이러한 관계 때문에 남측 사회의 탈냉전화는 한국사회의 정치적 민주화에도 불구하고 불안정하게 남아 있었고, 전통적 대남 대외 긴장을 배경으로 북한 내부의 억압적 정치체제는 지속적으로 유지될 수 있었다.

남북한 사이의 긴장완화는 과거 남북한 갈등의 주요 측면을 이루어왔던 안보-정치 갈등을 후퇴시키면서, 새로운 차원의 갈등을 새롭게 전면에 주요 갈등으로 부상시킬 것이다. 남북한간의 긴장완화는 남북한간 입장 차이를 해결하는 데서, 물리적 폭력 사용 용의의 감소 또는 제거하는 것을 뜻한다. 그러나 갈등 그 자체, 즉 입장 차이는 남아 있게 된다. 안보분야에서의 도출된 갈등이 감소한 후에 시작되는 근원적 갈등을 감소하는 단계에서는, 정치체제와 사회적 환경간의 영향 및 권력 배분을 교정하는 것이 불가피하다. 안보분야의 입장 차이가 감소하면, 사회와 정치체제간의 요구 및 변화과정을 개혁하는

것이 필요하게 된다. 이러한 개혁과정은 정당성을 향유하고 있고 적응능력을 가지고 있는 정치체제를 갖춘 사회의 경우, 힘은 들지만 큰 변혁없이 이루어 질 수 있다. 이 사회의 정치체제는 단순히 기능적으로서, 정치체제는 사회의 중장기적 요구들에 반응한다. 이 요구가 변화하면 예를 들어 안보문제가 변화하면, 정치체제 내의 기능 배분도 변화한다.

따라서 남측이 북한 내부의 동요를 증폭시키고자하는 의도를 가지고 있지 않더라도 남북 긴장완화와 협력 증대가 북한 내부정치의 동요를 야기할 수 있는 잠재력을 높일 수 있다. 북한의 변화 시도는 두 가지 위험성을 함축하고 있는데, 북한은 남북관계와 협력을 진전시킴과 동시에 이것이 수반하는 위험성을 상쇄할 수 있는 열쇠를 장악하고자 시도할 것이다. 그 두 가지 위험성이란 첫째, 대남 (경제적) 의존성의 증대, 둘째, 내부정치적 불안정 요인의 증폭이다. 북한은 대남 협력의 증대가 불가피 수반하는 북한의 대남 의존성 증대가 자신이 생각하기에 과도한 양보를 강요당하게 되는 상황으로 발전하며, 또는 경제 및 사회문화 교류 확대가 내부 교란용 수단으로 활용되는 것에 대해서 경계할 것이다. 북한은 이러한 위험성에 대한 예방적 수단으로 남측에 대한 북한의 군사적 정치적 위협 능력을 지속적으로 유지하고자 시도할 수 있다. 이데올로기적 차원에서 북한은 6.15 남북공동선언의 제1항과 제2항의 ‘자주’와 ‘통일’론을 활용하는 등, 남북한 사이의 이데올로기적 투쟁을 지속할 것이다. 경우에 따라 북한은 남측이 수용하기 어려운 정치적 요구 또는 과도한 지원요구를 할 가능성이 있다. 북한은 이를 남측에 대한 대항력 유지 수단, 그리고 필요에 따라 속도 조절 수단으로 활용할 가능성이 많다. 남북관계에서 꾸준한 실리가 보장되며, 위험성이 안전한 한도에서 통제된다고 판단할 수 있는 한도 내에서, 북한은 이 위협 수단을 관계를 파탄시키기 위

해서 사용하지는 않을 것이다. 그러나 북한은 이러한 위협 수단이 자신에게 존재함을 남측에게 인지시키기 위해서 노력할 것이며, 협상력 강화를 위해 때때로 필요한 경우에 이를 ‘저강도’로 활용할 것이다.⁷⁰⁾

북한은 남북한의 교류와 협력을 김정일 정권의 안정을 증대시키는 방향에서 추진할 것인데, 앞으로 3-5년은 김정일 정권에게 위기와 기회의 시기가 될 것이다. 이 시기에는 지속성과 변화가 교차하면서 정권 정당화 이데올로기의 수정, 상층 엘리트 내부의 권력 배분 변화, 중하부 통치 기구 및 방식의 재정비, 지역적 사회적 편차의 재편 등이 이루어질 가능성이 있다. 남북경협을 증대시키고자하는 정책을 취할 경우, 김정일 정권은 남측의 정치적 의도와 대가요구에 대해 심각한 관심을 가지고 관찰할 것이다. 남북관계가 깊어짐에 따라 북한의 남한의 국내정치 동향에 대한 관심도 높아지며, 직 간접적으로 한국의 국내정치를 고려하거나 영향을 끼치기 위한 시도를 할 것이다. 이러한 여러 사안과 관련하여 김정일 정권이 만약 자신감을 확인할 수 있다면, 시간이 지나면서 그리고/또는 ‘개방 절대 반대’라는 수사를 유지함에도 불구하고, 북한은 보다 실질적인 ‘변화’를 이룩해낼 것이며 또는 개혁과 개방으로 점진적으로 나아갈 것이다.

남북관계의 유지와 지속적 발전을 위해서, 남북한의 정권은 상대방 정권이 내부 안정을 유지하며, 상대측 상층부 내부에서 현 노선에 대한 합의가 깨지지 않도록 하는 선에서, 상호협조하며, 특히 상대측에

70) 예를 들어 1980년대 동독의 호네커가 게라라는 도시에서의 성명을 통해 서독에 대해서 요구했던 ‘게라의 요구’가 이러한 협상용 과대 요구에 해당할 수 있다. 동독은 1) 엘베강 연안에서의 동서독 국경선 재확정 문제, 2) 서독이 동독 국민을 자동적으로 서독 국민으로 취급하는 것의 철폐, 3) 살쓰기터라는 도시에 서독이 동독 정부의 인권 형사 범죄 기록소를 운영하고 있었는데, 이 기록소를 철폐할 것 등을 요구했다. 동독정부는 서독이 이를 수용하지 않을 것을 알면서도, 꾸준히 제기했다. 동독은 서독과의 관계를 냉각시키고자 할 때에는 이 요구를 강력히 제기했지만, 그것 때문에 관계를 파탄시키지는 않았다.

대한 요구에서 절제해야 할 것이다. 특히 남북관계의 상당한 진전과 제도화 시기(앞으로 최소 3년) 까지 김정일이 북한에서 확고한 권위를 유지하고 내부 정치적 불안정 요인을 성공적으로 관리해나가는 것이 긴요하다. 앞으로 남과 북의 상호 협력적 정권은 상대방 정권(또는 내부의 일부 분파의) 안정과 권력 장악의 지속성에 대해 관심을 가지며, 이를 위해 구체적 조치를 취할 것이다. 남측은 북한측 내부의 안보-이데올로기적 차원의 사고에 사로잡혀 있는 보수적인 강경파보다는 경제지향적이고 개방지향적인 온건파를 강화시키는 차원의 정책을 구사할 것이다. 이에 대해 만약 한국의 내부 정치가 대북 정책을 둘러싸고, 여야간에 참여한 대결이 지속적으로 존재하는 경우, 북한은 한국에서 자신에게 우호적인 세력이 집권하거나 우세를 누리도록 한국 내부의 정치에 영향을 끼칠 수 있는 여러 형태의 조치를 취할 가능성이 많다.

‘한반도 시대’의 개막은 남북한의 내부 정치와 사회 및 경제에 심대한 영향을 끼칠 것이다. ‘한반도 시대의 개막’은 남북한의 전통적 정체성, 내부의 여러 차원의 이익구조, 주변국 관계 구조를 변화시킬 것이며, 이를 둘러싼 정책 논쟁과 이익투쟁이 남북한 내부 차원 또는 남북을 포괄하여 발생할 것이다. 남북한 사이에서는 감상적 통일론과 혈통 민족론의 시대로부터 정치, 경제, 사회적 격차와 이질성이 상호 작용하는 시대로 진입할 것이다. 남측의 경제 상황과 경제 정책의 방향은 대북 지원 능력을 크게 좌우하며 남과 북의 경제적 분업의 구체적 형성에 크게 영향을 끼치게 될 것이며, 남측 내부에서는 대북 지원 및 ‘민족경제공동체’ 형성 우선 노선과 남측 경제·사회 발전 우선 노선 사이의 논쟁이 강화될 가능성이 있다. ‘민족 내부 거래’ 원칙에 따른 남북경협 증진과 ‘민족경제공동체’의 진전은 남한 경제의 지역적 산업적 구조, 자본·노동 시장, 산업·경제 정책에 심대한

영향을 끼칠 것이며, 이는 남한 내부에 경제 정책 노선 투쟁을 야기할 수도 있을 것이다. 사회적 발전 단계를 달리하는 남과 북 사이에 사회갈등이 표면화되며, 남과 북에서 공히 방어적 논리를 구사하는 사회 조류가 발생할 것이다.

V. 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략 구상

남북정상회담 이후, 남북관계는 상호 위협 배제와 협상을 통한 문제 해결, 남북경협 확대를 기초로 한 상생적 협력 관계 구축, 북한의 대외 관계 확대에의 상호 협력 등을 기초로 하여 전개된다고 할 수 있다. 이를 통해 남북한은 과거의 냉전적 반목과 대결 관계는 극복했지만, 남북간에 그리고 남과 북의 내부에 새로운 갈등 가능성에 직면하고 있다.

긴장완화와 화해 협력은 남북한의 내부 정치와 경제에 심대한 영향을 끼치고 새로운 불안정 요인을 발생시키며, 이것이 남북관계의 지속적 발전을 어렵게 할 수도 있다. 새로운 남북관계에서 발생하는 새로운 갈등 요소들을 어떻게 처리하는가에 따라, 남북정상회담 이후 시작된 남북간의 ‘화해 협력’ 관계의 안정과 지속성 여부가 결정될 것이다. 이를 위해서 대북포용정책의 기초가 유지되어야 할 것이다. 다만, 긴장완화와 화해 협력을 이끌어 내기 위한 것이었던 대북포용정책은 남북관계를 “지속가능하게 발전”시킬 수 있는 대북포용정책으로 변화해야 한다. 대북포용정책은 기본 개념의 연장선 속에서 새로운 상황에 적응하는 개념적 발상의 확장과 심화를 요구하고 있다. 이와 관련하여 이하에서, 대북포용정책의 지속과 한반도 냉전구조 해체, 남한의 대내정치요인, 남북관계 관련 요인, 북한 ‘변화’ 전략 차원의 요인 등에 관한 전략 구상을 서술한다.

1. 전략 기조

가. 대북포용정책의 지속 추진

대북포용정책은 ‘북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 만들어 주는 전략’으로서, 남북한간의 긴장완화와 화해 및 협력 관계 건설에 노력했다. 이러한 정책은 일반적으로 사회주의 국가가 ‘개혁과 개방’을 추진하는 데 필요한 세 가지 정치적 전제를 만들어 주는 데 성공적인 정책이었다. 즉, 첫째, 대내 경제 정책에 무리를 주는 고도 군비 지출의 필요성이 존재하지 않아야 한다. 둘째, 해당 국가가 ‘개혁 개방’의 경우에도 대내외 안보를 위협받지 않아야 한다. 셋째, 서방과 경제관계를 확대할 수 있는 가능성이 존재해야 한다는 것이다.

따라서 ‘북한의 변화’의 지속성을 위해서는 대북포용정책이 지속적으로 취해져야 한다. 그런데, 반목과 대결을 해결하기 위한 대북포용정책은 화해와 협력 시대에 맞게 새롭게 발전되어야 할 것이다. 그 이유는 긴장완화, 화해와 협력의 남북관계는 과거 반목과 대결 시대와는 다른 새로운 도전과 문제를 제기하기 때문이다. 과거 남북 대결의 시기, 남과 북이라는 적대 상대방의 존재는 각각에게 내부정치적 안정요소로서 작용했다. 그러나 앞으로는 남북한 사이에 정치, 경제, 사회 차원의 상호 역동성이 증대할 것이다. 이는 남북 양측에게 안정요소로 작용하기보다는 불안정 요소로 작용할 가능성이 높다. 남북관계의 전개와 함께 남한에서도 대북·통일문제를 둘러싼, 이데올로기, 안보, 경제 논쟁이 활성화되고 있다. 남측이 북한 내부의 동요를 증폭시키고자하는 의도를 가지고 있지 않더라도 남북 긴장완화와 협력 증대가 북한 내부정치의 동요를 야기할 수 있는 잠재력을 높일 수 있다.

남한은 북한의 변화, 그리고 남북관계의 지속적 확대 발전에 관심을 가지고 있다. 이 두 가지는 모두 북한의 내부안정을 해칠 가능성을 갖는다. 그러나, 이 두 가지가 성공하기 위해서는 북의 내부 안정이 중요하다. 남측이 북한의 변화에 건설적 기여를 하기 위해서는, 적어도 초 중기의 남북관계에서, 남측이 북측에 추가적 부담을 부가하지 않는 방식 나아가 적극적 기여를 통해 자발적 변화를 유도하는 방식의 정책을 취해야 한다. 남측의 정책은 ‘아직 변화하지 않은 북한’을 변화시켜 나가는 것이지, ‘이미 변화한 북한’과 협상하고 협력하는 것은 아니다. 남측의 정책의 기초는 북한이 현재 직면하고 있는 외적 동요 압력(한반도 냉전구조, 흡수통일, 그리고 ‘인권 실현’과 ‘자유통행’ 등 내부 교란적이어서 어차피 실현 불가능한 요구 등)을 완화시키고, 변화를 시도할 경우에 성공할 가능성을 볼 수 있도록 지원하는 것(서방국가와의 경제협력 증진에 협조, 남북경협 증진 등)이어야 한다.

북한의 혁명적 변화는 적어도 단·중기적으로 한국의 이해와 일치하지 않는다. 남북관계를 어떻게 형성해가느냐에 따라, 남북 긴장완화와 협력 증대가 반드시 북한 내부 정치의 혁명적 동요로 발현되지 않을 수도 있다. 한국은 이 가능성 속에서 대북 관계를 정립해 나가야 한다. 과거 긴장 고조 상황 속에서는 설령 북한 지도부가 개혁 개방의 계획을 세웠더라도 그것은 성공하기가 힘들었다. 그러나 대외적 긴장완화와 대외 협력 특히 대남 협력 증대 속에서는 개혁과 개방의 시도가 성공할 수 있는 가능성이 생긴다. 이에 따라, 북한 지도부는 개혁과 개방으로 국가 전략을 설정할 수 있을 것이다. 경제 재건을 통해 북한 지도부는 통치에 가용한 자원을 증대시키고 일반 주민의 복지 수준을 상당 기간 동안 눈에 띄게 향상시킬 수도 있을 것이다. 이러한 경우, 북한 지도부는 변화과정에서도 내부 통치에서의 주도권

을 확보하고 내부정치적 동요의 가능성을 제압할 수 있다. 그러나 북한은 중장기적으로 - 과거의 가혹한 북한 정치사와 권위주의적 정치문화 및 매우 낮은 소득수준에 비추어 보았을 때 상대적 의미에서 - 보다 인간적인 체제로 변화할 수밖에 없다. 이러한 경우에만, 지속적이고 안정적인 남북관계의 유지가 가능할 것이며, 결국에 가장 적은 고통을 통해 북한의 변화도 실현될 수 있을 것이다.

나. 한반도 냉전구조 해체

대북포용정책은 한반도 냉전구조를 해체하고, 북한이 변화할 수 있는 여건을 마련해주는 전략으로 발전해왔다. 2000년 남북정상회담은 남북간의 화해와 협력 기조를 정착시켰다. 남북 정상회담에 이어 북미 관계도 적대관계를 풀고, 관계 정상화를 위해 급속하게 나가고 있다.

이는 한반도 냉전구조가 해체되고 있음을 의미한다. 북한의 '변화' 여부와 관련하여 냉전구조해체는 핵심적 의미를 가진다. 현실적으로 한반도의 긴장, 북한과 주변 국가와의 적대관계가 지속하는 한, 북한이 개혁 개방하는 것은 불가능하다. 이 상태에서 북한은 서방과 경제 관계를 확대할 수도 없을 뿐 아니라, 개방은 곧바로 북한에게 체제위협이 될 것이기 때문이다. 즉, 북한이 변화할 수 있으려면, 먼저, 남한, 미국, 일본과 긴장관계를 풀고, 정상 국가간의 관계에서 서로간의 협력과 교류가 가능해져야 한다. 또한, 북한과 남한, 그리고 주변 국가가 상호 위구심을 해소해야만, 경제협력과 사회문화 교류는 발전할 수 있다. 대북포용정책은 한반도 냉전구조를 해체하고, 북한이 변화할 수 있는 여건을 마련해주는 전략이었으며, 정상회담은 이러한 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

북한의 '변화' 여부와 관련한 냉전구조해체 여부의 핵심적 의미에

대해서 보다 자세히 설명한다.

〈북한 피폐에 관한 내생적 요인과 외생적 요인〉

일반적으로 남측 관찰자는 북한의 경제 상황이 현재와 같은 피폐 상황에 도달하게 된 원인 그리고 앞으로도 개혁 개방이 어려울 것이라는 전망의 근거로서, 주로 내부적 이유를 거론한다. 첫째, 사회주의 경제 체제의 근원적 문제성과 북한의 ‘대남 혁명 노선’에 따른 과다 군비 지출 등⁷¹⁾, 둘째, 개혁과 개방이 북한 내부에 현저한 동요 요인을 함축하기 때문에, 정치적 이유에서 개혁과 개방이 어려울 것이라는 점이다.

이러한 논리는 일면적이다. 여기서 질문해야 하는 것은 왜 북한은 일찍이 다른 사회주의 국가들처럼 ‘개혁 개방’ 노선과 내부적이 억압 이완 또는 ‘자유화’ 노선을 가지 못했는가이다. 만약 북한이 과거 어느 이른 시기에 ‘개혁과 개방’ 노선을 채택했었다면, 현재 우리가 직면하고 있는 심각한 정도의 북한경제의 피폐는 초래되지 않았을 것이며, 현재 우리가 관찰하고 있는 정도의 억압적 정치 체제와 ‘개혁 개방’ 정치 불안 요인은 존재하지 않았을 것이다.

북한이 과거에 보다 일찍이 ‘개혁과 개방’ 노선을 가지 못했던 핵심 이유는 남북분단과 남북한간의 적대와 반목 때문이었다. 아래에 설명하듯이, 남한과의 적대관계가 유지되는 한 북한의 개혁과 개방은

71) 하나의 표준적인 언급을 보면, “일반적인 수준에서 북한경제 실패의 근본적인 원인을 나열하면, 사회주의 중앙경제 계획의 폐해, 경제에 대한 정치우선으로 인한 정책 목표 및 자재배분의 왜곡, 주체에 바탕을 둔 고립적 자립경제 추구로 인한 해외자본 및 고급기술로부터의 차단, 지속적인 노력동원과 낮은 기술수준으로 인한 낮은 노동생산성, 중공업과 경공업의 불균등 발전, 농업의 실패, 내부예비의 고갈, 상대적으로 과다한 국방비 지출, 군사회주의권의 붕괴로 인한 북한의 무역시장 상실 등을 들 수 있다”는 것이다.

객관적으로 불가능했다. 초기적인 취약한 시도는 발전적으로 성과를 낼 가능성이 거의 없었다. 현재의 상황은 과거의 누적적 결과이다. 이러한 의미에서, 현재 우리가 직면하고 있는 바의 북한 경제의 피폐, 억압체제의 원인은 사회주의로서의 북한 내생적 원인과 함께, 과거 북한의 개혁과 개방을 불가능하게 했던 주변환경이라는 외생적 요인의 산물이다.

북한도 다른 사회주의 국가와 마찬가지로, 개혁개방에 관한 체제 내생적 요구는 존재했다. 그 내생적 요구의 발전적 전개를 가로막은 것은 외생적 요소였다. 따라서, 북한의 개혁 개방 여부를 결정짓는 핵심 요소는 외부 환경 조성 여부라고 할 수 있다. 특히 한반도 긴장 완화, 북한이 남한 및 서방 국가와 우호적 관계를 맺을 수 있는가 없는가에 의해서 결정된다고 할 수 있다.

〈‘개혁 개방’ 여부의 핵심 요소로서의 외생적 요인〉

소련과 동유럽, 중국, 북한에는 공통으로 사회주의 경제 체제가 성립했다. 이들 나라는 사회주의 경제 체제가 가지고 있는 내재적 문제점을 공통으로 가지고 있었다. 대표적으로 명령경제체제의 비효율성, 생활수준 향상에 관한 욕구 불만 등이다.

1950년대 중반 이후 진행되었던 탈스탈린화 과정에서 여러 사회주의 국가들은 나라마다 차이가 있지만, 이 두 문제를 해결하기 위한 ‘개혁과 개방’의 길을 걸었다. 우선 사회주의 국가들은 내부적으로 경제관리체계를 개혁했고, 인민생활 중시 노선을 채택하는 쪽으로 경제정책을 바꾸었다. 그러나 사회주의 경제 자체 역량으로는 이 두 문제를 해결하는 것이 어려웠기 때문에, 서방 국가들과의 협력을 증진하여 기술과 자본을 받아들였다. 서방과의 경제 협력은 내부 고도 축적

에 따른 소비 축소 압박을 완화했고, 서방의 우수한 기술력을 활용한 수출 능력 증진과 및 소비재의 품질 향상에 기여했다. 사회주의 국가의 ‘개혁과 개방’은 거의 예외없이 내부 정치적인 억압의 이완 또는 ‘자유화’를 동반했다.

보다 분석적으로 보면, 사회주의 경제 체제의 ‘개혁과 개방’은 세 가지 요소로 이루어져 있었다고 할 수 있다. 가) 경제 정책 상의 변화 (군사중시 노선 대신에 경제중시 노선으로의 전환, 경공업 우선주의, 물질적 자극의 증대 등 인민생활 중시 노선의 추구), 나) 경제관리 체제의 효율성을 높이기 위한 분권화 및 채산성 중시 경제관리 체계 수립 또는 시장사회주의 제도로의 이행, 다) 서방과의 경제 협력 확대 등으로 구성된다고 할 수 있다. 여기서 가)와 다)는 경제관리체제의 변화 없이도 추진될 수 있다. 나의 경제관리체제 개혁도 두 가지 방식이 가능하다. 고전적 명령경제 체제의 틀을 유지하면서, 의사결정 과정을 분권화하고 특히 생산량 증대보다는 생산의 채산성을 강조하는 방향으로 그 운영 방침을 바꿀 수 있다. 더 나아가면, 계획 명령을 폐기하여 시장사회주의 체제로 이행할 수 있다.⁷²⁾

그런데 ‘개혁과 개방’이 이루어지는 데는 세 가지 정치적 전제가 충족되어야 한다. 첫째, 대내 경제 정책에 무리를 주는 고도 군비 지출의 필요성이 존재하지 않아야 한다. 둘째, 해당 국가가 ‘개혁 개방’의 경우에도 대내외 안보를 위협받지 않아야 한다는 것이다. 셋째, 서방과 경제관계를 확대할 수 있는 가능성이 존재해야 한다는 것이다. 과거 동유럽 사회주의 국가의 경우, 국가 안보 문제는 소련을 중심으로 한 바르샤바 조약군에 의해서 보장되었다. 따라서 개별 동유럽 국가에게는 안보 지출은 그다지 크지 않았으며, 또한 서방 국가들

72) 박형중, “북한경제체제의 변화와 개혁” 『통일연구논총』(1998) 제7권 2호, pp. 241~273.

과 상당한 정도의 교역 및 금융관계를 맺을 수 있었다. 또한 소련은 각 동유럽 국가 공산주의 정권의 보장자였다. 이러한 이유 때문에 동유럽 국가들은 시장사회주의를 통한 경제중시 노선, 민생중시 노선을 추진할 수 있었고, 대내정치적으로는 상당한 자유화를 허용할 수 있었다. 중국이 1978년 개혁 개방을 시작할 때 중국은 미국과 사실상의 대소 동맹관계에 있었다. 중국에게는 서방으로부터의 대내외 안보위협이 존재하지 않았으며, 또한 경제정책 추진에서 자본과 기술 도입 그리고 생산된 상품의 시장확보라는 측면에서 불가결한 미국을 비롯한 서방과의 관계를 손쉽게 형성할 수 있었다.

‘개혁 개방’이 가능할 수 있는 이 세 가지 전제를 한마디로 압축하면, 서방 진영과의 긴장완화와 화해 협력 관계의 구축이다. 즉 한반도 냉전구조 해체이다. 그런데 과거 55년 동안 북한의 생존 조건의 기초는 주변국과의 긴장고조 및 적대와 반목이었다. 이 때문에, 첫째, 북한은 고도 군비를 항시적으로 유지하며, 특히 남측과의 경제 격차를 줄이기 위해 끊임없이 무리한 고도 성장 정책을 지속시켜야 했다. 이를 위해 북한은 가능한한 모든 자원을 국가에 집중하도록 하는 고도 중앙집권적 경제관리체계를 지속시켜야만 했다. 또한 고도 군비 유지에 경제적 신규 투자와 소비 지출을 현저히 축소시킬 수밖에 없었다. 축소된 투자량을 기반으로 하는 무리한 고도 성장 정책은 인민 노력 동원을 위한 억압 체제와 가일층 인민생활 경시를 초래할 수밖에 없었다. 둘째, 주변국 특히 남측과의 긴장고조 상태에서 북한은 서방과 경제협력 관계를 확대하는 것이 불가능했다. 긴장고조 상태에서 한국을 비롯하여 미, 일 등 서방의 자본과 기술은 북한지역을 회피할 수밖에 없었다. 또한 주변국가와의 적대관계가 유지되는 한에서 북한 상품의 수출 시장 개척 역시 한계에 직면할 수밖에 없었다. 가장 중요한 것은 미국의 대북한 경제제재였다. 이것이 존속하는 한에

서 북한 경제의 개방은 설령 북한지도부가 원한다고 했을 지라도 실패할 수밖에 없었다. 마지막으로, 정치적으로 볼 때, 주변국과의 적대관계 지속 속에서 북한이 대외개방을 확대하는 것은 곧바로 북한의 대내정치적 불안정화 가능성 증대와 연계될 수밖에 없었다.

2. 남한 대내 정치 관련

가. 자폐증적 적대성의 극복

남북정상회담은 한국측이 북한과 관련하여 심각하게 왜곡된 정보를 가지고 있음을 보여 주었다. 앞으로 남북한 간의 현실주의적 협상과 협력이 지속되기 위해서는 이러한 왜곡된 정보가 시정되어야 한다. 왜곡된 정보는 북한에 대한 적대성을 유지하는 데 편리한 내용이었으며, 그 정보 왜곡의 근원은 북한과의 의사소통 단절 및 우리측의 편견에 따른 정보 처리의 왜곡이라는 점에서 자폐증적 적대성⁷³⁾이라 할 수 있다.

정상회담을 통해 드러난 북한에 대한 왜곡된 정보는 적어도 세 가지이다. 그 첫째는 김정일 위원장에 대한 인식, 둘째, 북한의 주한미군에 대한 입장, 셋째, 북한의 '연방제' 통일론에 대한 입장이다. 김정일 위원장에 대한 정보 왜곡에 대해서는 더 언급이 필요 없을 것이다. 북한의 주한 미군 계속 주둔에 대한 입장은 적어도 1992년 김용순과 캔터 회담에서부터 밝혀진 것이었으나, 그 당시와 그 이후로 이에 대하여 한국사회는 전혀 심각하게 고려하지 않았다. 또한 북한의 '연방제' 통일론이 1991년 이후로 남북한 국가의 평화 공존을 의미하

73) Senghass, *ibid.*, pp. 105~117.

는 사실상의 국가연합론에 근접하게 되었다는 점에 대해서도 일반적으로 무시되었다. 이 두 가지 문제를 한국 사회에 납득시키고자 노력한 것은 김대중 대통령이었다. 그가 없었다면, 한국 사회는 이 두 문제에 대한 북한의 입장에 대해서 아직도 '모르고 있었을 것'이다.

북한관련 정보를 왜곡하는 편견의 근저에는 북한에 대한 냉전적 대결의식이 자리잡고 있다. 심리학적 관찰에 따르면, 이 냉전적 대결의식은 세 가지 요소로 구성되어 있다.⁷⁴⁾ 첫째, 흑백논리에 서서 남과 북을 선과 악의 차원에서 파악하는 것이다. 이러한 사고방식은 제공된 정보 내용을 편향적으로 취사선택하고 왜곡함으로써 발생하는 정보 조작에 의해 유지된다. 그리하여 상대방에 관한 어떠한 긍정적 정보도 포착되지 않고, 우리측에 관한 부정적 정보는 무시된다. 둘째, 상대측의 모든 제안은 일방적 이익추구를 목표로 한 것으로서, 우리에게는 함정이라고 해석된다. 셋째, 상호주의적 '주고-받기'에 기초한 상대방에 대한 합리적 양보라 할지라도, 상대방에 대한 굴복 또는 유화정책이라고 간주된다.

냉전적 대결의식은 북한으로부터의 위협받고 있다는 공포와 방어의식에서 출발하고 있다. 그런데, 북한으로부터의 특히 사회정치적 위협의식은 과장되고 현실성이 없는 경우가 많았다. 특히 남과 북에 의사소통 장애가 존재하며, 남측이 북측에 대해서 심각한 편견을 가지고 있을 때 더욱 그러했다. 북측으로부터의 위협 인식은, 북측의 의도와 능력과는 상관없이 우리측 내부의 추정에 의해서 생산되었기 때문이다. 이 경우, 대체로 상대측에 대한 위협감과 우리측의 열세에 대한 우려는 과장되게 평가된다. 그리하여, 있을 법한 것보다 훨씬 더 많은 갈등 가능성을 예상하며(overperception),⁷⁵⁾ 이러한 예상에 기초

74) Amitai Etzioni, "Das Kennedy-Experiment," Ekkenhart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung* (Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1968), p. 394.

하여 가능한 갈등 사례에 대해 과도하게 대비하며(overreaction), 보수적으로 최악의 경우를 상정하고 계획을 제안하게 된다(overdesign).⁷⁵⁾

이러한 과잉 인식, 과잉 대비, 과잉 계획은 우리측의 상대방에 대한 고도의 경계와 적대적 고양 상태를 초래한다. 이러한 심리적 고양 상태에서는 우리측의 상대방에 대한 태도는 과도하게 방어적이지, 공격적으로 된다. 역으로 이러한 우리측의 태도는 상대측에게는 매우 공격적 위협으로 인식되기 때문에, 상대측으로부터도 동일한 방어적이지, 공격적 태도를 유발한다. 양측이 공히 상대방의 적대성을 과장하여 평가하기 때문에 반복과 적대의 과정이 지속적으로 재생산된다.

나. 긴장완화와 평화를 위한 자세와 기여

남북관계를 지속적으로 발전시키기 위해서 필요한 것은 과잉인식, 과잉 반응, 과잉 대비가 아니라, 긴장완화와 평화를 촉진하기 위한 신념과 의지이다. 과장된 긴장상태를 통찰하고 긴장완화를 추진하며, 현실의 실제 갈등으로 돌아가, 문제를 평화적으로 협상할 수 있는 것으로 재인식하기 위해서는, 비정상적 심리적 고양상태를 극복할 수

75) 정상회담 합의 사항 중 제2항 통일 방안의 공통성의 합의에 대한 한국측 일부론자들의 이 조항의 갈등 잠재력에 대한 정세판단에서 전형적인 과잉 인식이 드러나고 있다. 6월 17일 한 논평자는 “앞으로 통일열풍이 몰아칠 것 같은 데 냉정하게 대처해야 한다”고 전망했다.(백진현, “긴급 좌담 남북한 통일방안,” 『조선일보』, 2000년 6월 17일; 이회창 총재는 7월 6일 국회 정당 대표 연설에서 정상회담 이후, “우리 사회 일각에서도 마치 통일이 눈앞에 다가온 듯이 들뜬 분위기가 확산되고 있”으며, “主敵 개념에 혼란이 오고 안보의식은 급격히 헤이해 지고 있”다고 보았다. 이상우도 남북 정상 회담을 보면서 “앞으로 6개월 안에 심대한 내부 갈등이 야기되겠구나”하고 걱정했는데, 3개월만에 벌써 전통 보수들이 이념을 체계화하고 조직을 만들 움직임을 보이고 있어요”라고 보았다. 이상우, “흔들리는 보수세력. 6·15선언, 정권 바뀌면 휴지조각 될 수 있다,” 『신동아』, 2000년 9월호 (<http://shindonga.donga.com/>)

76) Senghaas, *ibid.*, p. 98.

있는 심리학적 통찰과 능력이 필요하다. 이에 관해 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.⁷⁷⁾

- 양측 모두 긴장완화를 추구해야만 하는 필요성과 이유가 있다는 것에 대한 통찰
- 아직 그것이 무엇인지는 알 수 없더라도, 갈등의 해결책은 발견될 수 있다고하는 신념
- 상대방에 대해 이쪽에서 잠재적으로 소유하고 있는 적개심, 위협감과 방어적 태도의 극복
- 협상이 어렵고 장기간에 걸치며 잘되기도 하고 못되기도 하더라도 인내할 수 있는 능력
- 편견을 배제한 채로 상대방의 입장을 경청하며 인정할 수 있는 용의
- 갈등을 문제의 핵심으로 환원하는 것이 중요. 이를 위해서는 특히 역사적으로 형성된 선입견과 편견을 극복해야 함.
- 상대방도 긴장완화의 의지를 가지고 있다는 데 대해서 신뢰할 것
- 상대방을 속이고자하는 시도를 포기할 것
- 설령 상대측의 주장이 불가해하고 또한 우리측의 희생을 요구하더라도 갈등의 해결 과정에서는 우리측의 이익뿐만 아니라 상대측의 이익도 충족되어야만 한다는 것을 통찰할 수 있어야 함.
- 상대측의 양보를 존중하며, 이것을 우리측의 일방적 승리로 간주하지 말 것
- 우리측이 할 수 있는 기여를 통해 긴장완화를 뒷받침할 것 등이다.

77) Volker Gold/ Roland Koch/ Christel Küpper/ Matthias R. Lobner, "Pädagogische und didaktische Überlegungen zur Überwindung von Bedrohungsvorstellungen in Erziehungsprozessen," Karl Kaiser (Hrsg.), *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der Internationalen Politik* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971), p. 273.

이밖에도 긴장완화의 추진, 갈등의 협상을 통한 평화적 해결 능력을 증진시키기 위한 심리학적 자세에 대하여 추가적으로 두 가지 사항을 언급할 수 있다. 먼저, 역지사지의 능력이다. 상황을 갈등 상대방의 눈으로 볼 수 있게 되면, 갈등을 낮은 수준의 폭력에서 처리할 수 있는 가능성이 높아진다. 둘째, 갈등 고조 상황에서는 외부적 압박감과 감정적 압박감이 높은 것이 일반적이다. 이러한 상황에서의 위협, 스트레스, 구조적으로 강제되고 얽혀 들어간 상황 등을 처리하는 것은 쉽지 않다. 이러한 결단과정에서의 인식왜곡과 태도 경색을 방지하기 위해서는 무엇보다도 긴박한 상황에서도 사안이 복잡성에 대해서 고려하며, 전략적 냉정함과 일관성을 견지할 수 있는 능력이 필요하다.⁷⁸⁾

남북정상회담의 성공은 바로 이러한 전략적 자세의 성취물이라 할 수 있다. 지난 3년간을 돌이켜 보면, 한편에서는 끊임없이 과잉인식, 과잉 반응, 과잉 대비 등의 입장에서 포용정책의 추진의 포기를 요구하는 주장이 존재했다. 특히 잠수함 사건, 금창리 핵의혹 시설 문제, 북한의 장거리 미사일 발사, 서해 교전 등 대북관계에서 긴장고조 상황이 발생할 때마다 그러한 여론은 높았다.⁷⁹⁾ 대북포용정책의 추진 과정은 남북한 긴장완화와 평화를 위한 자세와 전략을 필요성을 북한, 국내여론, 주변국에 설득해 나가는 3중의 과정이었다고 할 수 있었다.

78) Eva Maringer/ Reiner Steinweg, *Konstruktive Haltungen in institutionellen Konflikten und Verhaltensweisen: Erfahrungen, Begriffe, Fähigkeiten*, Berghof Report Nr.3

79) 대북포용정책을 둘러싼 상이한 대북 정세인식과 정책 대결에 관해서, 박형중 외, 『신동방정책과 대북포용정책』(도서출판 두리, 2000), pp. 160-166.

다. 대북정책에 대한 건설적 정책 대결의 필요성

대북·통일정책은 일반적으로 김 대통령의 주특기 중의 하나로 인식되었다. 또한 그의 집권 시기에 남북관계는 놀라운 발전을 하였다. 그럼에도 불구하고, 김 대중 정부 시기에도 대북정책과 그를 둘러싼 국내정치적 대립은 단순한 정책 대결을 넘어서 정국 주도권과 권력 투쟁의 방편으로 활용되는 것에 대한 혐의는 소멸되지 않고 있다. 그 원인의 상당 부분은 앞서 지적된 여러 역사적이고 구조적 원인이 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 그 대결은 현재 정부/여당과 야당의 책략적 전술적 시도에 의해서 증폭되거나 지속되도록 한 측면이 존재한다.

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

그러나 이 모든 사건이 보여주는 것은 내치의 안정없는 상태에서 정부의 대북정책 추진은 냉소를 초래할 가능성이 많다는 것이다. 이러한 상황은 남북정상회담 이후의 남북관계의 진전에 관해서도 발생하고 있다. 남북정상회담 이후 국내정치 사안을 둘러싸고 여당과 야당은 격렬히 대립해 왔다. 또한 의료과업, 대우 사태와 개혁부진 및

유가 상승 등 사회정치적으로 안정되지 못하는 모습을 보여왔다. 이 때문에, 정부/여당이 정국주도권을 유지하기 위하여 국가이익을 희생해가면서 남북관계를 의도적으로 과속하고 있다는 혐의를 받을 수 있다.⁸⁰⁾ 또한 한국 경제의 위기는 남북경협 발전을 위해 한국측이 부담해야 되는 비용에 대한 국내적 저항을 강화시킬 수 있다. 또한 대북 인도주의 지원의 경우에도 한국 내부의 빈곤층의 존재 등 사회문제를 거론하면서 반대하는 세력을 등장시킬 수 있다.

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

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

으로 기여할 수 있다.

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

그러나 한나라당의 입장은 현 정부의 대북정책이 성과를 내어 가면서 점차로 후퇴해갈 수밖에 없었기 때문에, 한편에서는 현 정부 정책의 성과를 승인하면서도 여전히 전통적 관념에서 대북정책 수행을 요구하는 모순적 태도를 보여 왔다. 현정부와 김 대통령의 대북정책 개념과 그 수행 성과 때문에, 한나라당은 대북정책에 대한 의제를 선점할 수 있는 기회를 박탈당했다. 이러한 가운데, 기본적으로 한나라당의 대북정책에 대한 입장은 현 정부의 대북정책 성과를 무시하거나 폄하하는 기조를 유지하는 가운데, 기본적으로 김 대통령의 행보를 대북정책을 통한 정국주도권 장악 및 차기 대선에서의 주도권 장악을 위한 정치적 기도라고 정략적 차원에서 비판하는 것이었다.⁸¹⁾

한국에서의 대북정책과 국내 정치상의 이러한 비생산적 관련은 시정되어야 할 것이다. 먼저 남북관계와 관련한 정부와 지도자의 역할은 통상적인 대내외 정책에 관한 정치적 결정과정과는 상당히 다른 성격을 가지고 있었다. 남북한 관계에서도 동서독 관계에서도 성공적

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

인 협상은 양측 정부간의 비밀채널을 통해서 그 기초가 마련되는 경우가 많았다. 또한 동서독의 경험에서 보면, 양측간의 성공적인 상호주의적 거래는 그 거래의 사실과 그 내역이 공개되지 않을 때에만, 성공할 수 있었다. 거래 당사자 중 약자인 동독 정권의 체면 때문이었다. 이 모든 것이 의미하는 것은 정책에 대한 초당적 합의, 그리고 정부/여당과 야당, 및 국민 사이의 두터운 신뢰관계의 형성 없이는 상대 분단국에 대한 정책을 능동적으로 풀어 나가기 어렵다는 것을 뜻한다.⁸²⁾

둘째, 한국내에 대북정책을 둘러싼 대립적 두 당파가 존재하며, 그 갈등이 첨예할 때, 북한측으로서는 자신이 선호하는 정파에 유리한 정치적 상황을 조작하여, 한국 내부의 정치적 의사형성과정을 조작하고자하는 유혹에 빠질 수 있다. 이러한 유혹은 당파들 간의 경쟁이 단순하며 건전한 정책 대결에 머물고 있는 경우, 한국측의 여론을 돌리기 위해서는 북한측이 ‘정당한 대가’를 지불할 수밖에 없을 것이다.

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

이러한 상황은 결코 한국측에 불리한 것은 아니다. 그러나, 한국 내부의 대북정책을 둘러싼 정치 대결이 이러한 차원을 넘어서, 상호 전략적이며 민주사회에서는 비상식적 술수까지 동원하여 전개된다고 할 때, 북한측은 비밀스럽지만 한층 싼 가격으로 또는 보상까지 받아 챙기면서 자신의 목표를 달성할 수 있을 뿐 아니라, 한국측의 특정 정치 세력을 상당 기간 동안 볼모로 잡아 영향력을 행사할 수도 있을 것이다. 이러한 위험성은 이미 과거의 ‘총풍’, ‘북풍’ 등의 의혹 사건을 통해 현실화된 바 있다.⁸³⁾

3. 남북관계 관련

가. 현상의 인정을 통한 현상의 변경

대북정책의 최소 목표는 한반도의 평화와 안정의 유지일 것이다. 이는 남북관계의 다른 보다 발전된 목표 추구를 위한 최소한의 전제 조건이 된다. 한반도의 평화와 안정의 유지는 남북한에 현존하는 현상의 인정으로부터 출발하는 데, 이는 남북한 공히 상대방에 대한 위

83) 동서독 관계에서도, 주로 서독측의 여야 정치가들은 자신의 개인적 또는 소속정당의 위신을 높이기 위해서 동독측의 호네커와의 면담을 빈번하게 시도했다. 호네커는 이러한 만남을 적절히 통제하거나 특정 정치인을 선호함으로써, 서독의 내부 정치 또는 총선 결과에 영향을 끼치고자 시도했었다. Wolfgang Jäger, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierung der CDU/CSU-F.D.P. Koalition (Kohl/Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," Deutsche Bundestag (Hrsg.), *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, internationale Rahmenbedingungen* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995); Heinrich Potthoff, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-FDP-Koalition (Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989, in: Deutscher Bundestag(Hrsg.), op.cit..

협의를 포기하며 상호간의 과잉 긴장을 해소하고 현실주의적 입장에 서서 문제를 평화적 협상을 통해 풀어 나가고자 하는 의지를 가지고, 상대방의 이러한 의지를 신뢰할 수 있을 때 가능해 진다.

그러나 남북한이 상호적으로 기존하는 현상을 인정하는 것이 곧바로 현상을 장기적으로 고착화시킨다는 것을 의미하지 않는다.⁸⁴⁾ 한반도의 현상에는 군사-정치적 그리고 경제-사회적으로 불안정 요소가 잠복하고 있다. 현상의 승인을 통한 남북 협력은 바로 현재의 현상에 잠복하고 있는 불안정 요소를 극복하는 방향, 장기적으로 현상을 변경시키는 방향에서 추구되어야 한다.

한반도의 현상 중에서 가장 근원적 불안정 요소는 남북한 사이의 사회 체제의 차이에 따른 갈등 잠재력이며, 다음으로 남북한의 현격한 국력격차에 따른 북한의 위협감이다. 북한이 냉전후의 새로운 세계 질서에 적응하지 못하게된 가장 중요한 원인은 바로 남북간의 체제와 국력 격차, 그리고 과잉 긴장 상태 때문에, 개혁과 개방을 위한 실험이 불가능했었다는 것이다. 남북간의 군사적 긴장완화가 진행되고 남북간의 평화교류가 진행될수록 체제와 국력의 차이에 따른 북한의 위협감은 증대할 수 있으며, 북한의 방어와 차단 조치를 초래할 수 있다.

현상을 인정하는 데서 출발하여 현상을 변경시키기 위한 남북 관계의 발전은, 현재 북한이 가지고 있는 한국에 대한 두려움, 그에 따

84) 여기의 서술은 1969년 이후 서독 사민당의 새로운 독일정책 개념의 선구자라 할 수 있는 Egon Bahr와 Peter Bender의 전략개념을 참조했다. Egon Bahr, "Diskussionsbeitrag im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing," 15.7.1963, Wolfgang Benz, Günter Plum, Werner Röder, *Einheit der Nation: Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*, (frommann-holzboog, 1978), pp. 284~289; Peter Bender, *Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland* (Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1964).

르는 개혁 개방이 초래한 불안정 요소에 대한 두려움을 배려할 때에만 성공할 수 있을 것이다. 이러한 뜻에서, 흡수 통일 포기, 북한에 대한 인도주의적 지원 및 경제 협력을 추진하고 북한의 대외 관계 개선에 협조하면서, 북한의 개혁개방의 여건 마련에 노력했던 대북포용정책은 지속되어야 한다.

북한이 한국과 주변 국가로부터의 위협 감소를 확신할 수 있으며, 이들과의 교류와 협력의 증진이 외생적인 체제 위협 잠재력을 증가시키지 않는다고 확신할 때에야 만, 북한은 개혁과 개방을 지속적으로 추진할 수 있을 것이다. 이러한 가운데 북한이 대남 관계를 중심으로 교류와 협력을 증대시키고, 내부 경제 위기를 극복할 수 있게 될 경우, 북한은 내부적으로 자생적인 변화압력에 직면하게 될 것이다.

나. 평화공존과 상생적 남북관계의 형성과 발전

상호 위협 배제와 상호 현상의 인정은 남북한 사이의 과잉 긴장을 제거하고 남북한에 협상을 통해 문제를 풀어가고자 하는 의지가 형성될 수 있는 기초일 뿐이다. 이러한 기초위에서 남북한 관계가 더욱 두터워지기 위해서는 남북한이 협력의 규칙을 발전시킴과 아울러 협력에 의해 상호 지속적으로 이익을 얻을 수 있는 상생의 관계가 형성되어야 한다.⁸⁵⁾

85) 이와 관련하여, 1980년대 동서 유럽의 긴장완화 과정의 위기 극복과 심화를 위한 전략을 서술하고 있던 다음의 논문들에 나타나 있는 구상을 참조하여 서술. Peter Schlotter, "Die Ost-West-Beziehungen als pluralistisches Sicherheitssystem," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre* (Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982), pp. 37~61; Peter Schlotter, "Strategien der Konfliktspannung: Vorschläge für die achtziger Jahre," *ibid.*, pp. 357~370.

상호 위협 배제와 상호 현상 인정의 원칙은 남북한 사이의 평화 공존의 정착을 의미한다. 평화 공존이 가능해지기 위해서는 다음과 같은 원칙이 준수되어야 한다. 첫째, 무력 사용의 포기과 갈등 문제를 협상에 의해 결정한다는 원칙, 둘째, 남북한 사이의 동등성, 상호 이해와 신뢰, 상대방 관심에 대한 배려, 셋째, 상대방 내부 상황에 대한 불간섭, 넷째, 남북 상호적으로 상대방의 주권과 영토에 대한 엄격한 존중, 평등과 상호이익에 바탕하는 경제, 과학기술 및 문화 분야 등에서의 협력 증대 등이다.⁸⁶⁾ 물론 이러한 평화 공존이 모든 갈등과 경쟁 관계의 해소를 의미하는 것은 아니다. 단지 상이한 체제 원칙에 입각한 남북간의 갈등과 경쟁이 평화적이고 문명적 수단을 통해서 이루어진다는 것을 뜻한다. 남북한은 본격적으로 정치, 경제, 사회·문화 분야에서의 평화적 실적 경쟁과 협력이 가능해질 것이다.

평화 공존을 토대로 공영과 상생의 관계가 발전해야 한다. 이것이 가능해지기 위해서는 남북한은 남북관계의 발전으로부터 상호 지속적으로 이득, 특히 물질적 이득을 취할 수 있어야 한다. 현실의 남북 경제력 격차를 보았을 때, 북한과의 경제협력에서 남한은 비대칭적 이득배분을 용인할 수 있어야 한다. 비대칭적 경제관계가 상당 기간 유지될 때야만, 북한쪽에서의 남한과의 협력 욕구가 지속될 수 있다. 시간이 지남에 따라 남북한 경제 관계는 보다 호혜적으로 발전할 것인데, 이 경우에도 한쪽이 우세한 경제성장을 지속적으로 유지하면서, 다른 쪽의 경제 성장을 견인할 수 있어야 하면서, 성장의 과실을 다른 쪽에 확산될 수 있도록 기능해야 할 것이다. 이러한 상호 경제 성장의 견인의 경우에는 남북한 각각 내부적으로 경제적 불균형, 발전 도상에서 발생하는 사회적 문제가 쉽게 치유될 수 있다.

86) 이는 과거 사회주의 국가가 주장했던 바의 '평화공존'에 관한 원칙을 재서술한 것이다.

공존과 공영은 남북 관계의 폭과 깊이가 증대한다는 것을 뜻하는데, 그 관계가 안정적으로 발전하기 위해서는 그를 조율하는 규칙과 규범, 그리고 제도적 장치의 확대가 필요하다. 남북한 관계와 협력을 뒷받침하는 규범과 규칙으로서 다음과 같은 것을 상정할 수 있다.⁸⁷⁾ 1) 우리측이 상대측에 대해 협력적 지향을 가지고 있으며, 2) 상대측에 구조적으로 손해를 야기하지는 않는 공정한 규칙을 만들어 내며, 3) 우리측이 스스로 이 규칙을 준수한다는 것을 보여주며, 4) 상대측이 이 규칙을 준수한다면, 준수하지 않을 때 보다 단기 그리고 장기적으로 이익을 증대 (또는 손실을 축소)할 수 있다는 것을 명확히 하며, 5) 규칙의 준수여부에 관하여 불가피 발생하게 될 오해나 의견차이가 발생할 것이지만, 이것이 반드시 신뢰 파괴를 뜻하지는 않는다는 것을 인정한다.

상생의 원칙에 입각한 남북한 공존은 가능한한 다면적으로 관계 차원을 확대하여, 주요 분야에서 밀접한 상호 연계를 이룩해야 한다. 그리하여 폭력적 해결을 초래하는 경우, 과거에 비하여 훨씬 높은 비용이 초래되도록 만들어야 한다. 그런데 경제적 상호 의존이 어느 일방의 타방에 대한 지나친 비대칭적 의존관계를 형성하게 되면, 방어와 차단 조치를 유발시킬 수 있다. 이 경우에도, 상대방이 새로운 의존성을 정치적으로 활용하는 것을 방지하는 주요 수단으로서 다른 측이 군사분야를 주요 대응 수단으로 확대 활용하게 되는 상황이 발생하는 것을 방지해야 한다. 또한 남북한 간의 정부와 민간 집단 사이의 가능한한 모든 의사소통 통로가 확대되더라도, 이것이 상대 체

87) Karl Deutsch, 다음에서 재인용, Hubert Feger, "Annäherung und Abgrenzung politisch-sozialer Systeme aus sozialpsychologischer Sicht," Gerda Zellentin (Hrsg.), *Annäherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa* (Boppard am Rhein: Harald Boldt Verlag, 1976), p. 477.

제를 의도적으로 불안정화시키는 데 이용되지 않을 때에만 상생의 원칙이 유지될 수 있다.

다. 남북 당국 협의와 일괄타결의 원칙

남북한의 협상과 협력이 성사되기 위해서는 남과 북의 정치지도자들이 정치적 결단에 따라 남과 북을 대표하는 엘리트간의 협의와 협상에 의할 수밖에 없으며, 협상 타결은 일괄타결 원칙에 따를 수밖에 없다. 이는 남북관계에서 항상 경험적으로 그러했으며, 앞으로도 그러할 수밖에 없다. 남북관계의 특성이 이를 구조적으로 강제하기 때문이다.

이것이 이른바 협의제 모델이다. 원래 협의제 (민주주의) 모델은 강력한 내부 응집력을 가지고 있으며 상호 배타적 입장을 갖는 집단들 간의 갈등을 해결하는 방법이다. 상호 배타적 입장에서 출발하는 갈등은 다수결의 원칙에 의해서도 강제에 의해서도 해결할 수 없다. 만약 그러한 경우 집단간에 내란 또는 분열이 초래된다. 이러한 집단간의 갈등은 주로 집단간의 협상과 협력만을 통해 해결될 수 있다. 이것이 이른바 합의제다. 합의를 이루는 각 당사자는 자신의 신조를 고수하지만, 상이한 체제와 관념 사이의 “평화적 공존”의 원칙에 입각한다.

남북간의 협상과 협력 역시 합의제 모델을 따를 수밖에 없다. 남북한 역시 상호 배타적 이익을 가진 응집력 있는 집단이며, 남북한은 상호 상대방에 대하여 비토권을 가지고 있다. 어느 일방도 상대방에 자신의 의지를 강요할 수 없기 때문에, 어느 한 쪽이라도 반대하는 경우 남북한의 협상 타결과 협력은 불가능해진다. 또한 남북한의 협

상은 남과 북이라는 상대적으로 강력한 응집력을 가진 정치체를 대표하는 엘리트의 정치적 결정과 협상으로서 진행되며, 각 엘리트는 자기 진영에 돌아가 협상결과를 승인받고 관철시켜야 한다. 각 엘리트의 내부적 지위가 확고할수록 협상결과의 승인가능성은 높아진다.

남북한 간에 협의제 모델이 원활히 기능할 수 있기 위해서는 갈등을 협력에 의해서 처리하는 것을 긍정적으로 평가하는 상호 의지와 능력이 존재해야 한다. 이를 위해서는, 양 측 집단 지도부간에 밀도 있는 공식, 비공식 대화와 협상이 존재해야 한다. 협상 결과에 대해 각 지도부는 자신의 주민들에게 설명하고 동의를 받을 수 있어야 한다. 협상의 결과는 복잡한 이익을 서로 절충한 타협의 결과이기 때문에, 어느 일방의 승리라고는 할 수 없다. 그러나, 지도부가 협상 결과에 대해서 자신의 주민에게 내부적으로 설명하고 정당화하는 데서, 일정한 선에서 각자에게 유리한 방식으로 해석하는 것을 용인하는 관용이 존재할 수 있어야 한다. 그렇지 못하면 협상 결과는 해당 주민들에게 수용될 수 없을 것이다. 그러나, 만약 과도하게 승리주의적 관점에서 일방적으로 유리하게 해석하는 경우, 협상 당사자간에 협상 결과 준수에 대한 신뢰가 깨질 수 있다. 그 반대로, 협상 결과를 패배주의적 차원에서 상대방의 요구에 대한 ‘굴복’의 차원에서 해석하게 되면, 내부 분란이 일어날 수 있다.⁸⁸⁾ 지도부가 충분한 정당성을

88) 6.15 남북공동성명에 대해 내부적으로 설명하는 데서, 남과 북은 서로 다른 논리를 가지고, 각측은 일정한 선에서 각자에게 유리한 방식으로 해석하고 있다. 김대중 대통령의 남한 주민에 대한 설명은 이러한 차원에서 이해되어야 한다. 이에 대하여 한나라당 이회창 총재 등은 공동선언이 ‘평화문제를 거론하지 않은 대신, 제1항과 제2항에서 ‘자주’와 ‘통일방안 문제의 공통성’을 거론한 것을 협상에서의 패배로 해석하고 있다. 특히 제2항과 관련하여, 북한이 ‘남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제 제안이 서로 공통성이 있다’는 것은 보기에 따라, 북한이 남측의 연합제에 접근해온 것으로도 (승리주의적 해석), 우리측이 북측의 연방제에 다가간 것으로도 해석(패배주의적 해석)할 수 있다. 이회창 총재는 패배주의적 해석을 대표한다. 그는 “청와대가 낮은 단계의 연방제를 환영하는 것처럼” 말하고 있다고 주장하면

누리고 있을 때, 주민의 동의 여부는 더욱 용이해진다. 만약 지도부 간의 협상이 내부의 지지를 못 받아서 번복되는 경우, 이는 협의체에 적합하지 못하다.

나아가 합의제적으로 갈등을 해결하는데서 핵심적으로 중요한 것은 비-영합게임전략과 “일괄타결”에의 의지이다. 협의체에서 타협이 성사되는 기본 모델은 일괄타결(package deal)이다. 물질적 가치를 둘러싼 갈등은 ‘동등 배분의 원칙’에 따라 해결될 수 있다. 그러나 개별 집단 간의 가치갈등일 때 그러한 해결은 어렵다. 내적 동질성이 존재하는 각 집단의 가치는 상호 배제적이며, 따라서 양 가치의 그 어느 중간을 해결책으로 제시할 수 없다. 따라서 갈등요인들을 패키지로 묶어 일괄해결의 방법에 따라 해결되어야 한다. 갈등요인 I의 경우, A의 선호가 실현되며, 갈등요인 II의 경우, B의 선호가 실현된다.

마찬가지로, 힘의 비균수 때문에 이리지도 저리지도 못하는 상황을 타개하는 데는 다자화가 도움이 될 수 있다. 북한의 미국 및 일본과 대서방 국가와의 관계 개선, 4자회담 추진 등은 남북관계의 다자화를 진척시키고 있다. 두 개의 강력하고 대립적 집단이 존재하여, 해결되어야 하는 문제들을 패키지로 묶어 낼 수 없는 경우, 협의체의 결정 능력은 매우 제한된다. 갈등문제 I에서 A의 선호를 실현시키는 경우 그것이 B의 완전한 패배를 의미하고, 그 역의 경우도 성립하기 때문이다. 이 때, 다수의 행위자가 결정과정에 참여하게 되면, 결정을 내리기가 훨씬 용이해진다. 이러한 다자화가 이루어지며, 그로 인해 여러 차원의 문제 분야가 성립하고, 각 분야에서 다수의 성립 양태가 달라지게 되어, 어느 한 차원에서의 패배가 다른 차원에서의 이익을 통해 상쇄될 수 있기 때문이다. 물론 어느 쪽도 다른 편의 가치와 이

서, 이를 비판했다. “이충재, 낮은 연방제 반대,” 『한국일보』, 2000.10.12.

익을 근본적으로 부정하는 정책을 추구해서는 안된다.

일괄타결의 원칙은 문제해결에 활용되어야 한다. 이 원칙이 문제해결을 방해하는 식으로 활용되어서는 안된다. 즉, 다른 측이 호응 조치를 취하는 경우 그에 대해 보상한다는 원칙에 입각해야하며, 다른 측을 징벌하기 위해 기존하는 협력을 취소하는 식으로 활용되어서는 안된다(예를 들어 핵문제 해결과 남북경협 연계 등).

라. 분단의 고통의 완화와 남북한의 사회적 평화 유지

남한의 대북정책은 북한으로부터의 안전에만 관심을 두었던 방어적 차원의 성격이 강했는데, 앞으로는 보다 적극적으로 분단의 고통을 완화하면서, 북한 주민의 정치적 경제적 삶의 개선에 관심을 두어야 한다.

서독의 경우, 서독 정부가 ‘자유선거를 통한 조속한 동서독 통일’이 현실 불가능하다는 것을 자각하게 되었던 1950년대 후반부터 분단의 고통의 완화가 동독 주민의 삶의 질의 향상이 대동독 정책의 출발점이었다. 이는 신동방정책에 따르는 독일정책에서 다음과 같은 전략개념으로 현실화되었다. 즉, 서독의 전략 개념은, 과거 동독을 고립 약화시키고자 했던 정책을 포기하며, 역으로 동독 정권의 안보 우려를 해소해주고, 동독의 경제상황을 개선시켜줌으로써, 동독을 대내외적으로 안정시켜, 동독이 내부적으로 변화할 수 있도록 하는 것이었다. 즉 동독이 최소한도 폴란드, 헝가리식 개혁 공산주의로 방향을 트는 것을 가능하게 함으로써, 궁극적으로 동독 주민의 정치적 경제적 생활처지를 개선시키고자 하는 것이었다.

한국의 경우에도, 남북한 사이의 조속한 통일이 불가능하며, 확고

한 대북 군사적 안보가 유지되고, 총체적 국력 우위가 앞으로도 남북 관계의 구조적 배경을 형성할 것이다. 이를 배경으로 한국의 대북 정책도 분단의 고통 완화와 북한 주민의 삶의 질 향상에 더 많은 관심을 기울일 수 있는 여유를 가질 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 남한은 남북한 사이의 인도주의적 문제 해결에 보다 본격적으로 나서야 할 것이다. 또한 북한에 대한 인도주의적 지원을 강화함과 동시에 북한의 경제난 극복에 협력한다는 것을 뜻한다. 이것이 가능해지기 위해서는 북한이 내부적으로 스스로 정책을 변경하고 변화할 수 있는 여건의 마련이 중요하며, 그 전제는 남북한간의 긴장감소와 상호 위협 배제 및 북한 경제 재건을 위한 한국과 국제사회의 지원이 확대될 수 있도록 하는 것이다. 이 경우해야, 북한 주민의 생활이 점차로 개선될 수 있을 것이며, 시간이 지남에 따라 정치적 사회적 삶도 나아질 수 있을 것이다.

나아가 남북한 사이의 안보문제는 군사정치적인 것뿐 아니라 사회적 차원에서도 존재하는 것을 인정해야 한다. 1999년을 기준으로 볼 때, 남북한의 일인당 소득 격차는 12대 1을 유지하고 있다. 남북한간의 긴장완화가 진행될수록, 남과 북의 사회경제적 격차 문제는 한국에게 대북한 사회적 안보 문제를 증대시킬 것이다. 현 시점에서의 대북 경제협력 및 인도주의적 지원은 미래의 사회적 안보 문제에 대한 투자로 생각할 수 있다. 남북한 사회적 격차가 함축하고 있는 남북한간의 사회적 갈등 잠재력은 그 어떠한 조속한 통일에의 기대도 환상적으로 만들고 있다. 남북한 사회의 통일은 남북한의 생활수준이 어느 정도 균형 잡힌 후에야 상상될 수 있는 데, 이것이 균형잡힌 상태에 이르기 위해서는 상당히 장기간의 시간이 소요될 수 밖에 없다.

4. 북한 '변화' 관련

가. 비-간섭주의적 북한 변화 전략 추진

대북포용정책은 북한에 대한 흡수통일정책을 포기하는 대신, 북한이 개혁 개방할 수 있는 여건을 마련해주고자 하는 정책이었다. 이는 한국이 북한의 변화를 희망하지만, 흡수통일이나 내정 간섭 등 강요하는 직접적 방식이 아니라, 북한 스스로가 변화하도록 하는 보다 간접적이고 장기적 방식을 택하고 있음을 의미한다.

흡수 통일은 위기에 처한 북한을 고립시키고 불안정화시켜서 궁극적으로 북한 붕괴를 유도하고, 그후 북한에 한국식 자유민주주의-시장경제체제를 건설하고자하는 시도였다. 그러나 이러한 정책은 남북한 관계를 한층 경색시키고 군사적 긴장을 고조시키는 데 이바지했다. 나아가 이 정책은 북한의 개혁과 개방을 가로막아 북한 내부 경제위기와 독재체제를 강화시키는 데 이바지함으로써, 궁극적으로 남북한 통일의 가능성을 한층 어렵게 만들었다.

흡수 통일 정책 이전에도 남북한의 통일 정책은 남북한의 긴장고조와 상호 불신 증대에 이바지해왔다. 그 이유는, 남북한 공히 통일이라는 것을 상대방에 자신의 가치질서와 사회체제를 관철시키는 것으로서 상정해왔기 때문이다. 이러한 발상은 과거 한국전쟁이라고 하는 무력 행사에 의한 의사 관철 시도라는 비극적 상황을 초래하기도 했다. 그 이후에도 남북한은 국제무대에서 상호 고립과 봉쇄를 위해서 노력했으며, 또한 이데올로기적인 선전을 통해 또는 상대방의 내부에 동조적인 정치세력을 확대하기 위해 노력해왔다. 이러한 상호 위협의 현실적 또는 잠재적 가능성이 존재하는 한, 남북한 사이의 긴

장완화와 평화 교류는 매우 어려웠다.

대북포용정책은 점진주의적 전략 개념에 따라 남북간의 과잉긴장을 해소하고, 남북한 사이의 상호 위협 배제 의지를 확인하는 것을 가능하게 했다. 남북한이 정상회담을 통해 상호 실체를 인정하고 통일방안에 공통성이 있음을 확인한 것은 남북한의 통일이 양 당사자간의 합의를 통해 평화적으로 이루어질 수밖에 없다고 하는 것을 상호 인정한 것으로 볼 수 있다. 그런데 합의와 평화를 통한 통일은 양 당사자가 내정 간섭적 조치를 통하여 상대방을 교란하지 않을 뿐 아니라, 궁극적으로 상호 자신의 가치질서와 사회체제를 상대방에 강요하지 않을 때에만 가능할 수 있다. 이는 현실적으로 남북한이 당장 통일하는 것보다는 상당히 오랜 기간 동안의 평화 공존과 평화 교류에 합의한 것으로 볼 수 있다.

평화 공존과 평화 교류가 현상의 인정과 비핵선의 원칙에 입각한 것이지만, 현상을 고착화시키는 않을 것이다. 남북한 갈등을 폭력적으로 해결한다는 것이 불가능하다는 것을 상호 확인함에 따라, 경제적 복지와 정치적 지배 방식 분야에서의 입장 차이를 비폭력적 또는 폭력 감소적인 방식으로 처리하는 문제가 전면에 부각될 것이기 때문이다. 남측 체제의 정치적, 경제적 사회적 실적능력이 현저히 우수하다면, 장기적으로 북한 내부에 한국을 모방하고자 하는 압력이 증대할 수 있다.

이러한 개념에 따라 남과 북은 현상의 안정을 해치고 남북간의 긴장을 재고조시킬 수 있는 상대방에 대한 내정 간섭적 변화 요구를 제기하지 말아야 할 것이다. 남측의 북측과의 관계와 관련해서, 이러한 요구에는 남측의 지원과 우호적 조치를 북한측의 독재체제나 경제체제의 구성요소를 변화시키는 것을 연계하는 정책도 포함된다. 이러한 요구의 가장 큰 결함은 그것이 실패할 수밖에 없으며, 남북간의

긴장을 재고조시킬 뿐으로써, 결국에 모든 가능성을 폐색시킨다는 것이다. 따라서 한국측은 북한측의 내정을 불안정화시킬 수 있는 조치를 의도적으로 취하지 말아야 할 것이다. 나아가 북한 정권을 인정하고 안정시켜서, 북한의 경제 재건과 개혁 및 개방이 가능해지도록 만들 것이다.

이러한 간접적이고 비-간접적 북한 변화 전략은 우리측의 가치척도를 당장 북한에 관철하는 것을 포기하고, 북한 사회의 가치 체계를 용인한다. 물론 그렇다고 가치상대주의에 빠지는 것은 아니다. 사회가 존속하고 또는 유지되기 위해서는 어떠한 사회에서도 포기되어서는 안되는 일련의 가치가 존재한다. 그렇지만, 그것이 상대측에 실현되도록 하게 만드는 방식은 다를 수 있다. 현시점에서 북한이 시민적-자유주의적 조직형태를 거부하며, 이쪽이 저쪽에 그것을 강요하지는 못한다고 하면, 장기적으로 북한에 그것이 실현될 수 있도록 해야 한다.

이러한 정책은 국가 그리고 민간단체가 북한을 정치적으로 불안정화시키고자 하는 시도를 엄격히 금지하는 불간섭 정책을 의미한다. 그러나 이는, 정치가, 개인, 집단 또는 국가기구 등이 다른 나라와 국가에 대한 견해 발표조차 금지하는 것을 의미하지 않는다.

나. 북한 체제의 현상 인정과 안정

북한에 대한 비-간섭주의적 변화 전략의 핵심은 북한 체제의 현상 인정과 안정을 통한 북한의 점진적 변화 추진이다. 북한의 안정은 두 가지 의미에서 중요하다. 첫째는 북한이 안정될 때에만, 북한의 개혁 개방은 추진될 수 있다. 둘째, 북한이 안정될 때에만, 남북관계에서의 공존과 협력 과정은 추진될 수 있다.⁸⁹⁾

북한 지역 주민의 생활이 개선되고 북한이 보다 문명화된 체제로

발전하기 위해서는 개혁 개방이 필수적이다. 그러나 주지하다시피, 북한의 변화는 그 내부정치를 교란시킬 수도 있는 상당한 위험을 함축하고 있다. 북한의 엘리트가 이러한 위험을 통제할 수 있다는 자신감을 가지고 있지 못하는 한, 북한은 내부적으로 과거와 같은 강권폐쇄 체제를 지속적으로 유지할 수밖에 없을 것이다. 그러나 북한의 엘리트가 사회정치적 혼란을 통제할 수 있다는 자신감을 가질 수 있다면, 북한은 강권통치를 기반으로 하여 점진적으로 개혁과 개방을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

마찬가지의 이유에서 남북관계가 더욱 두터워지기 위해서는 안정된 북한 정권이 필수적이다. 안정된 북한 정권만이 남한과의 상당한 정도의 관계 개선과 협력 관계를 만들어 갈 수 있으며, 남측과 협상할 수 있으며 그로부터 발생하는 조약과 의무를 이행할 수 있을 것이다. 그 반대로 불안정한 북한 정권은 불가피 남한에 대해서 문을 닫을 것이며 또한 공격적 자세도 취할 가능성도 있다. 그것은 한국측의 이익에 부합하지 않을 것이다. 또한 남측이 북한과 협상하고 협력 관계를 쌓아 나가는 데서 북한 정권의 체면, 그리고 내부 정치의 안정에 대해서 신중히 배려할 때에만, 남북관계는 유지될 수 있을 것이다.⁹⁰⁾

북한의 안정이란 현재로서는 결국 북한에 기존하는 김정일 정권을 인정하면서,⁹¹⁾ 그와 적극적 관계 개선과 협력 정책을 추진해 나간다

89) 이러한 두 가지 입장은 1969년 이후 1989년까지 계속되었고, 서독의 사민당/자민당 연정으로부터 기민·기사연/자민당 연정으로 계승된 서독의 대동독 정책의 기본 입장과 동일하다. 박형중 외, 「신동방정책과 대북포용정책. 브란트와 김대중의 민족통일 대구상」(서울: 두리, 2000), pp. 102~127.

90) 이 문단은 서독의 보수정당인 기민연이 자신의 과거의 독일정책 입장을 수정하였던 1981년 함부르크 당대회에서 채택한 당강령 중 대동독정책에 관한 부분과 내용상 일치한다. 박형중 외, *ibid.*, p. 109.

91) 북한의 입장을 대변하고 있는 것으로 볼 수 있는 한호석은 최근 북한의 연방제안을 설명하는 가운데, “남북기본합의서는 현존 체제(제도)를 상호인

는 것을 의미한다. 북한의 김정일 정권이 안정화될 때에만, 북한은 개혁과 개방을 추진할 수 있으며, 궁극적으로 북한 주민의 삶이 개선되고 북한이 변화할 수 있다.

다. 북한(국가, 지도부, 일반 주민)의 자존심과 정체성 존중

남북간에 긴장완화 및 교류와 협력이 증대하더라도 북한 지도부의 주민의 정체성과 세상 이해는 점진적으로 변화되어야 될 수밖에 없다. 북한 지도부와 주민의 정체성과 세상 이해가 한국의 그것과 다르더라도 남북간의 협상에서 존중되고 배려되어야 한다.

북한의 변화는 느리고 단계적일 수밖에 없다. 이 때문에 ‘북한 변화’에 대한 논쟁은 앞으로도 상당 기간 계속될 것으로 보인다. 북한 변화의 출발점은 55년 묵은 낡고도 완고한 구조와 황폐화된 내적 역량이다. 과거의 경우에서와 마찬가지로 아마도 성급한 관찰자들은 앞으로도 수십 수백 번에 걸쳐 북한의 좁쌀 만한 변화를 대신 같이 엄청난 변화로 해석하는 마술을 부린 뒤 곧 망각해 버릴 것이다. 북한에 대해 항상 불만족했던 냉소적 관찰자들에게 앞으로도 상당 기간 동안 북한은 거의 변하지 않은 것으로 보이게 될 것이다.

남북한은 지난 50년 동안 전혀 다른 방식으로 ‘근대’를 경험했다.

정·존중한다고 하면서도, 그 체제를 유지·관리하는 현존 권력도 상호인정·존중한다는 문제에 대해서는 명백하게 합의하지 못했다. ... 그런 까닭에 남북기본합의서는 불완전하다고 볼 수 있다”고 하면서, 상호인정과 상호존중이라는 말이 남북의 현존체제를 서로 인정하고 존중할 뿐 아니라, 그 체제를 유지·관리하는 현존 권력도 서로 인정하고 존중해야 한다고 주장하고 있다. 한호석, “반연방제론의 오류와 연방제 통일론의 재인식,” (미주통일학연구소 홈페이지 www.onekorea.org에 실려있는 논문), p. 10. 이를 볼 때, 북한이 주장하는 연방제의 핵심 요구사항은 결국 북한에 현존하고 있는 김정일 권력 체제를 남한이 (특히 남한에 -그것이 어느 때이든- 현재 집권하고 있는 세력이) 인정하고 존중하는 제도적 틀을 만들어 내는 것이라고 해석될 수 있을 것이다.

우리측이 존중하는 거시적 원칙 (자유민주주의와 시장경제) 및 미시적 관계 방식 (경제관념, 국가에 대한 국민의 태도, 상-하 및 동료 관계, 가족 내부 관계, 남-녀 관계 등)의 원칙이 북한 주민에게 곧바로 이해되거나, 북한 주민에게 실행능력이 있을 수 없다. 한국전쟁 이후 한국의 정치사회적 변동(산업화와 민주화) 과정의 경험에서 알 수 있다시피, 현 한국 사회의 현재 ‘있는 그대로의 상황’은 우리 사회 내부의 정치 사회 세력간의 격렬한 갈등 속에서의 시행착오와 상호 학습 및 사회의 구조적 변화의 산물이다.

북한은 이와는 전혀 다른 사회정치 발전 경로를 밟았다. 북한 주민 스스로 개인적 차원에서 성공적이거나 실패작이거나, 한국측에게 용납될 수 있거나 없거나, 지난 50년 북한 국가의 역사는 그들의 인생이며, 북한 국가, 지도부와 일반 주민은 이해와 정체성을 상당한 정도로 공유하고 있다. 과거 역사의 결과로 북한 주민 일반은 지도자 중심의 권위주의적 정치 이해, 내부 성원의 개성에 대한 불관용, 시장경제에 대한 환상적 이해를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 사회정치적 관념의 차이와 함께 남북한은 현격한 경제적 발전 격차를 가지고 있다. 이러한 격차는 단시간에 메꾸어 지기 어렵다. 경험적으로 보았을 때, 일반적으로 일인당 국민소득 수준은 그 사회의 ‘문명화’ 수준, 그 사회의 사회·정치·문화적 발전 수준을 보여 준다. 1999년 남북한 일인당 소득 격차는 12대 1로 추산되고 있다.

이와 관련하여 두 가지 문제가 제기된다. 그 첫째는 북한의 변화 속도가 매우 느릴 것이기 때문에, 한국 측의 정책 성과와 추진 정당성에 대한 논쟁이 끊임없이 제기될 것이라는 점이다. 둘째, 북한은 앞으로 10~20년 동안, 또는 그 이상에 걸쳐, 한국식 ‘시장경제와 민주주의’ 체제와 닮을 수 있는 능력이 존재하지 않는다는 것이다. 이에 따라, 한국 측의 낙관적 기대는 포기되어야 할 것이다.

한국의 통일 관념은 ‘단일민족의 도덕적 당위성’론 이외에도 동서독의 통일 경험으로부터 크게 영향을 받았다. 도덕적 당위성론이 여전히 유효하며 포기될 수 없는 것이라면, 동서독 통일 경험은 한국의 통일 관념을 크게 오도하고 있다. 적어도 90년대 10년 동안 한국은 독일 통일이 자신의 미래라는 망상을 쫓았다. 대북포용정책론의 영향으로 ‘흡수통일’론은 포기되었다 해도, 그 영향이 여전히 한국측의 관념을 오도하고 있다. 동서독식 통일과 그 이후의 통합 과정을 가능하게 할 만한 여건이 남북한 사이에는 존재하지 않는 데, 그 여건이 마치 있는 것처럼 사고되고 있기 때문이다. 동서독은 이차대전 이후 공동으로 ‘근대’를 경험했다. 동서독은 바이마르 공화국이라는 내생적 민주주의 체제의 경험을 공유하고 있었다. 당시 독일은 ‘자본주의의 최고 단계인 제국주의’ 단계로까지 발전한 성숙한 자본주의 시장경제였다. 동독의 도시 인구 비율을 보면, 1949년 동독 정권 성립 당시나 1990년 독일 통일 당시나 거의 변함이 없다. ‘바이마르 의회 민주주의’와 ‘성숙한 자본주의’의 경험과 기억은 동독 주민이 손쉽게 서독의 민주주의와 시장경제에 적응해 갈 수 있는 과거의 유산이었다. 또한 분단 과정 속에서도 동서독은 완전히 격리된 적이 없었다. 국경을 넘는 전과 매체와 활발한 인적교류가 존재했다. 또한 사회경제적으로도 동서독은 ‘자동차, 여가 문화 중심의 대중소비사회’라는 동일한 발전 단계에 있었다. 참고로 1989년 동독 붕괴 당시 동독의 일인당 국민소득은 1만달러 수준으로 2000년 현재 한국의 국민소득 보다 높았다.

따라서, 남측의 대북 이해 및 남북교류는 하나의 뿌리, 동일한 역사와 언어, 상당한 정도의 전통적 관습을 공유하지만, 현실적으로 남과 북에 두 개의 민족(‘한민족’과 ‘조선민족’)이 존재함을 기초로 이루어져야 한다. 물론 남북교류의 궁극적 목표는 남과 북의 이질성을 점진적으로 극복하여 두 주민을 하나의 민족으로 재통합하는 것이다.

그러나 그 통합까지는 많은 시간이 걸릴 것이며, 그 장기 과도기간 중에 상호 현실주의적 이해에 기초하여 교류할 때에만, 상호 과도한 (잘못된) 기대에 따른 '불필요'한 오해와 실망의 발생이 방지될 수 있을 것이다.

VI. 결 론

남북정상회담 이후 남북관계는 긴장완화와 협상 국면이라는 새로운 단계에 접어들었다. 정상회담에 따른 남북관계 개선은 북미 관계 개선이 진전할 수 있는 기회를 마련했다. 이러한 과정이 진척되면 북한은 한국 뿐 아니라, 미국 및 일본과도 적대관계를 종식할 수 있게 될 것이다. 이는 한반도 냉전구조의 해체를 뜻한다. 이는 북한이 ‘변화’ 또는 ‘개혁과 개방’하는 데 있어서의 핵심적 장애물이 제거된다는 것을 의미한다.

남북관계의 새로운 국면은 남북간에 처리해야하는 문제의 성격도 바꾸고 있다. 과거와 같은 남북간의 냉전적 적대와 반목은 소멸할 것이며, 남북간에 현실주의적 협상과 타협의 국면이 전개될 것이다. 그런데 이러한 변화는 남북한 관계의 성격뿐 아니라, 남북한 내부체제에도 심대한 영향을 끼칠 수밖에 없다. 이는 남과 북의 내부, 그리고 남북관계에 새로운 긴장과 부담을 유발할 수밖에 없다. 이는 남과 북의 긴장완화와 협상 국면에 중대한 장애를 초래할 수 있다. 남북 ‘화해 협력’을 지속 가능하기 위해서는 이러한 새로운 갈등과 장애를 예방하고 처리할 수 있는 대북 전략 구상이 필요하다.

남북간의 관계 개선은 남북간의 모든 갈등과 이익차이가 해소되었다는 것을 의미하지 않는다. 다만, 그것들을 처리하는 방식이 변화했다는 것을 의미한다. 과거 남북한 관계는 적대와 반목의 관계로서, 군사-정치적 대결을 관계의 핵심축면으로 했다. 이러한 상황에서 남북한 간 갈등과 이익차이는 긴장과 반목의 원인이었다. 긴장과 반목은 상호 불신을 증대시키고, 서로간의 의사소통을 폐쇄시켰다. 이에

따라 상호에 대한 의심이 더욱 증폭하며, 이는 긴장과 반목을 상승시키는 악순환이 반복되었다. 남북한이 현실주의적 입장에서 서로간의 갈등과 차이를 협상으로 해결할 수 있는 가능성을 차단했다. 정상회담 이후 관계 개선은 남북한의 정치적 긴장이 현저히 완화되었다는 것을 의미한다. 정치적 긴장완화는 남북간의 갈등과 이익차이가 이제 현실주의적 입장에서 협상과 타협으로 해결될 수 있는 가능성을 열어 주고 있다.

남북간의 관계 개선은 남과 북의 내부 체제, 그리고 남북관계의 동태성에 큰 변화를 가져오게 될 것이다. 거의 반세기 동안 남과 북의 내부 체제는 남과 북의 군사-정치적 긴장 관계에 적응하는 방식으로 진화해 왔다. 과거 남북간 적대관계는 남과 북의 체제 안정에 긍정적 역할을 했다. 남과 북은 매우 위협적인 적대자의 존재를 구실로 내부 단결과 권위주의적 통치를 합리화했다. 남과 북 사이에는 정치-군사적 대결이라는 부정적 상호 관계만이 존재했으며, 경제, 사회문화 분야에는 관계가 거의 존재하지 않았다. 남과 북은 또한 각자 상대방에 대한 매우 적대적이고 대결적 이미지와 정책을 오랜 동안 거의 내면화해왔다고 할 수 있다. 남과 북 사이에서 발생하는 모든 긴장과 적대의 원인은 상대방에 있는 것으로 간주되었으며, 따라서 상대방에 대하여 고도의 경계와 적대감을 유지하는 것이 습관화되었다.

남북간의 긴장완화와 협력 관계의 증진은 남과 북의 내부 체제에 중대한 영향을 끼칠 수 밖에 없다. 먼저 긴장완화는 남과 북에 체제 자체에 내면화되어 있는 상대방에 대한 적대와 경계의 완화와 화해 협력 의지 및 협상과 타협 능력을 전제로 한다. 이러한 문제는 공히 남과 북 내부에 심각한 이데올로기적-정치적 혼란과 대결을 몰고 올 수 있다. 1998년 이후 대북포용정책의 추진은 관성화된 상호 적대와 경계를 배경으로, 이를 혁파하고 남북관계를 긴장완화 및 협상과 협

력 관계로 바꾸기 위한 전략적 노력이었다. 이러한 포용정책은 북한과 관련하여서 뿐 아니라, 남한 내부정치적으로도 심각한 장애에 직면했었다. 여러 어려움에도 불구하고 포용정책이 성공할 수 있었던 것은 긴장완화 및 협상과 협력 관계 수립에 대한 전략적 확신과 정치적 지도력에 힘입은 바 컸다. 긴장완화 및 협상과 협력 관계 수립에 대한 장애는 정상회담 이후에도 여전히 남아 있다. 정상회담 이후 남한 내부에서는 대북인식, 통일문제 등을 둘러싸고 논란이 격화되고 있다. 또한 대북정책과 대북협상 및 협력과 지원의 문제는 국내 정치 주도권을 잡기 위한 정쟁의 주요한 소재가 되어 버렸다. 또한 앞으로 한반도 평화체제 수립 등 군사적 긴장완화의 방안을 놓고 내부적 대립이 격화될 수도 있다.

남북 긴장완화와 협력 관계의 증진은 북한에게 변화할 수 있는 기회의 문을 열어주고 있다. 그러나 이는 그 동안 철저히 한반도 냉전 구조에 적응해왔던 북한의 정치체제와 경제체제가 적어도 중장기적으로 변화해야 한다는 것을 의미한다. 기회의 문이 열렸다고 해도, 북한 변화의 속도는 그다지 빠를 것으로 보이지 않는다. 그것은 두 가지 이유 때문이다. 우선 변화는 내부 동요 요소를 함축하고 있기 때문에 변화는 이를 제어하는 한도 내에서 조심스럽게 추진될 수밖에 없다. 둘째, 주변 국가와 적대관계가 완전히 해소되고, 이들 및 국제 경제 기구와의 경제 협력 관계가 활성화되기까지는 시간이 걸리기 때문이다. 북한은 이제까지 일관되게 적대적 언사를 사용해왔던 대남 및 대미 관계에 대한 이데올로기적 내용을 바꾸어 가야한다는 것을 뜻한다. 이는 내부 교란 요소를 증대시킬 수도 있다. 북한의 경우는, 철저한 내부 통제와 김정일의 정치적 장악력 때문에 이러한 문제가 아직은 표면화되지 않고 있다고 할 수 있다. 북한은 경제적 자생 능력이 없기 때문에, 외부 원조가 본격화되기까지 당분간 지금까

지의 고전적 사회주의 경제 관리체계, 자립적 민족경제노선, 자력갱생노선을 지속시킬 수밖에 없다.

앞으로는 남북한 사이에 정치, 경제, 사회 차원의 상호 역동성이 증대할 것이다. 이는 남북 양측에게 안정 요소로 작용하기보다는 불안정 요소로 작용할 가능성이 높다. 이 때문에, 남북 양측에서 남북관계의 진전에 대한 논란이 격화되고, 남북관계 진전에 대한 장애를 제기할 가능성이 높다. 특히 남측이 북한 내부의 동요를 증폭시키고 자하는 의도를 가지고 있지 않더라도 남북 긴장완화와 협력 증대가 북한 내부정치의 동요를 야기할 수 있는 잠재력을 높일 수 있다. 따라서, 남북관계의 진전은 북한의 방어 반응을 초래할 수 있다. 남북관계의 진전 과정에서도 북한은 여전히 남측에 대한 이데올로기적 대결 자세를 유지할 것이다. 또한 북측은 남측과의 경제 협력이 북한의 남한에 대한 일방적 의존 상태에 빠지지 않도록 하기 위해, 군사적 역지 능력을 유지하고자 하거나, 남북관계에 여러 장애물을 조성하고자 시도할 수 있다.

남한은 북한의 변화, 그리고 남북관계의 지속적 발전에 관심을 가지고 있다. 이 두 가지는 모두 북한의 내부안정을 해칠 가능성을 갖는다. 그러나, 이 두 가지가 성공하기 위해서는 북의 내부 안정이 중요하다. 남측이 북한의 변화에 건설적 기여를 하기 위해서는, 적어도 초 중기의 남북관계에서, 남측이 북측에 추가적 부담을 부가하지 않는 방식 나아가 적극적 기여를 통해 자발적 변화를 유도하는 방식의 정책을 취해야 한다. 남측의 정책은 ‘아직 변화하지 않은 북한’을 변화시켜 나가는 것이지, ‘이미 변화한 북한’과 협상하고 협력하는 것은 아니다. 남측의 정책의 기조는 북한이 현재 직면하고 있는 외적 동요 압력(한반도 냉전구조, 흡수통일, 그리고 ‘인권 실현’과 ‘자유통행’ 등 내부 교란적이어서 어차피 실현 불가능한 요구 등)을 완화시키고, 변

화를 시도할 경우에 성공할 가능성을 볼 수 있도록 지원하는 것(서방국가와의 경제협력 증진에 협조, 남북경협 증진 등)이어야 한다.

북한의 혁명적 변화는 적어도 단·중기적으로 한국의 이해와 일치하지 않는다. 남북관계를 어떻게 형성해가느냐에 따라, 남북 긴장완화와 협력 증대가 반드시 북한 내부 정치의 혁명적 동요로 발현되지 않을 수도 있다. 한국은 이 가능성 속에서 대북 관계를 정립해 나가야 한다. 과거 긴장 고조 상황 속에서는 설령 북한 지도부가 개혁 개방의 계획을 세웠더라도 그것은 성공하기가 힘들었다. 그러나 대외적 긴장완화와 대외 협력 특히 대남 협력 증대 속에서는 개혁과 개방의 시도가 성공할 수 있는 가능성이 생긴다. 이에 따라, 북한 지도부는 개혁과 개방으로 국가 전략을 설정할 수 있을 것이다. 경제 재건을 통해 북한 지도부는 통치에 가용한 자원을 증대시키고 일반 주민의 복지 수준을 상당 기간 동안 눈에 띄게 향상시킬 수도 있을 것이다. 이러한 경우, 북한 지도부는 변화과정에서도 내부 통치에서의 주도권을 확보하고 내부정치적 동요의 가능성을 제압할 수 있다. 그러나 북한은 중장기적으로 - 과거의 가혹한 북한 정치사와 권위주의적 정치 문화 및 매우 낮은 소득수준에 비추어 보았을 때 상대적 의미에서 - 보다 인간적인 체제로 변화할 수밖에 없다. 이러한 경우에만, 지속적이고 안정적인 남북관계의 유지가 가능할 것이며, 결국에 가장 적은 고통을 통해 북한의 변화도 실현될 수 있을 것이다.

남북관계의 유지와 지속적 발전을 위해서, 남북한의 정권은 상대방 정권이 내부 안정을 유지하며, 상대측 상층부 내부에서 현 노선에 대한 합의가 깨지지 않도록 하는 선에서, 상호협조하며, 특히 상대측에 대한 요구에서 절제해야 할 것이다. 특히 남북관계의 상당한 진전과 제도화 시기(앞으로 최소 3년)까지 김정일이 북한에서 확고한 권위를 유지하고 내부 정치적 불안정 요인을 성공적으로 관리해나가는 것이

긴요하다. 앞으로 남과 북의 상호 협력적 정권은 상대방 정권 (또는 내부의 일부 분파의) 안정과 권력 장악의 지속성에 대해 관심을 가지며, 이를 위해 구체적 조치를 취할 것이다. 남측은 북한측 내부의 안보-이데올로기적 차원의 사고에 사로잡혀 있는 보수적인 강경파보다는 경제지향적이고 개방지향적인 온건파를 강화시키는 차원의 정책을 구사해야 할 것이다. 이에 대해 만약 한국의 내부 정치가 대북 정책을 둘러싸고, 여야간에 첨예한 대결이 지속적으로 존재하는 경우, 북한은 한국에서 자신에게 우호적인 세력이 집권하거나 우세를 누리도록 한국 내부의 정치에 영향을 끼칠 수 있는 여러 형태의 조치를 취할 가능성이 많다.

이처럼, 긴장완화와 화해 협력은 남북한의 내부 정치와 경제에 심대한 영향을 끼치고 새로운 불안정 요인을 발생시키며, 이것이 남북 관계의 안정되고 지속적인 발전을 어렵게 할 수 있다. 따라서, 대북 포용정책은 기본 개념의 연장선 속에서 새로운 상황에 적응하는 수정을 필요로하고 있다. 긴장완화와 화해 협력을 이끌어 내기 위한 것이었던 대북포용정책은 남북관계를 “지속가능하게 발전”시킬 수 있는 대북포용정책으로 변화해야 한다. 특히 한반도 냉전구조 해체 문제는 북한 변화 여부의 핵심 변수로 간주되어야 한다. 국내정치적으로는, 북한에 대한 냉전적 경계와 방어 일변도의 정세 분석과 처리 자세로부터, 여러 어려운 문제를 긴장완화와 평화 및 협력의 관점에서 풀어 나갈 수 있는 자세의 확립과 지도력이 필요하다. 자유민주주의 국가에서 대북정책에 대해 여야가 상이한 견해를 가지고, 대립하는 것은 건설적인 현상이다. 그러나 그것이 국내 정국 주도권 장악을 위한 소재가 되어서는 안될 것이다. 남북관계와 관련하여, 남북한 긴장완화와 상호 협력 관계 구축은 남과 북의 당국이 상호 상대방의 현상을 인정하는 것으로부터 출발할 수밖에 없다. 이는 남측이 현 집

권자인 김정일 정권을 내부적으로 교란하는 정책을 취해서는 안된다는 것을 의미하며, 그 역도 성립한다. 북측의 안정만이 남북 협력과 교류를 증진시킬 수 있으며, 중장기적으로 북한의 변화를 가능하게 할 것이다. 그 역도 성립한다. 정상회담 이후 대북정책을 둘러싼 남한 내부의 정치적 대결을 보면, 남한 내치와 경제의 안정없이는 안정되고 지속적 남북관계의 심화가 어려울 것이라는 것을 보여 준다. 또한 상호 비토권과 상이한 이익구조를 가지고 있는 남북간은 결국 모든 문제를 협상과 타협을 기초로 한 상호 합의에 의해서 처리할 수밖에 없다. 남북간의 모든 협상 결과는 일괄타결을 통한 타협일 수밖에 없다. 이러한 타협을 용인하고 지켜갈 수 있는 능력이 필요하다.

마지막으로, 한국 측은 북한의 변화 능력에 대한 과잉 기대를 포기해야 한다. 한국 내의 정부여당과 야당의 대북정책은 모두 북한 변화에 대한 낙관론에 서있다고 할 수 있다. 현 정부의 ‘북한 특수’론, 한반도 시대론, 20-30년 내의 통일론 등은 북한 ‘변화’ 낙관론의 표현이다. 다른 편에서, 한나라당의 대북정책은 “대북지원과 개혁 개방의 연계” 정책, “북한 주민에 자유 보장,” “남북한 자유왕래의 실현”등을 요구하고 있다. 한나라당은 궁극적으로 북한에 ‘자유민주주의 시장경제’ 수립을 목표로 한 통일을 추구하고 있는 것으로 보인다. 그러나 극도로 권위주의적인 정치사, 사회주의 경제의 유산, 현재의 경제 피폐 등을 볼 때, 북한의 변화는 매우 느릴 수밖에 없다. 또한 설령 북한이 ‘중국식 개혁 개방’ 정책을 취한다고 하더라도, 그것이 중국의 경우처럼 안정된 정치와 지속적 경제 성장으로 결과하리라고만 낙관할 수는 없다. ‘개혁 개방’이 북한 정치와 경제의 장기적 불안을 초래할 수도 있다. 앞으로 10-20년 동안 북한은 ‘민주주의와 시장경제’에 대한 능력을 가지고 있지 못하다고 할 수 있다. 따라서 북한의 변화에 대한 평가, 그리고 북한에 요구할 수 있는 수준에 대한 재평가가 요구된다.

참고문헌

1. 단행본

- 권만학, 『분단과 통일의 변증법』. 도서출판 양지, 2000.
- 박건영, 『한반도의 국제정치 - 평화와 통일을 위한 새로운 접근』. 도서출판 오름, 2000.
- 박형중 외, 『신동방정책과 대북포용정책』. 두리, 2000.
- 이원섭, 『새로운 모색. 남북관계의 이상과 현실』. 한겨레 신문사, 1997.
- 돈 오버도퍼, 『두개의 코리아』. 중앙일보, 1998.
- 최수영 외, 『북한의 경제개혁과 남북경협』. 민족통일연구원, 1995.
- Bender, Peter, *Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1964.
- Korte, Karl-Rudolf, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1998.
- Maringer, Eva/ Reiner Steinweg, *Konstruktive Haltungen in institutionellen Konflikten und Verhaltensweisen: Erfahrungen, Begriffe, Fähigkeiten*. Berghof Report Nr.3.
- Sigal, Leon, *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

2. 논문

- 고일동, “남북경협 활성화를 위한 정책 대안의 모색,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 1999년 4월.
- 김석진, “대북 SOC 투자 어떻게 해야 하나,” LG 경제연구원, 『주간 경제』, 574호 2000.6.7.
- _____, “정상회담 이후 ‘북한특수’의 5대조건,” LG 경제연구원 『주간 경제』, 567호, 2000.04.19
- 동용승, “남북경협의 환경변화와 활성화 방안,” 『통일문제연구』, 제10권 1호 (1998).
- _____, “남북경협 확대를 위한 국내 경협제도 개선방안,” 『KIEP 세계경제』, 2000년 5월호.
- 박형중, “북한경제체제의 변화와 개혁” 『통일연구논총』, 제7권 2호 (1998).
- _____, “남북정상회담의 성과,” 통일연구원 제37회 국내학술회의 (2000.6.27) 발표논문집, 『남북정상회담의 성과와 남북관계의 전망』. 통일연구원, 2000.
- 양문수, “정상회담 이후 남북경협 전망,” 『주간 경제』, 576호 2000.6.21.
- 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응: 1997-1999, 로동신문 논평을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제34집 1호
- 이회창, “정상회담 이후 남북관계의 평가와 과제,” 연세대 행정대학원 고위정책과정에서 행한 강연(2000.9.5).
- _____, “EU 상공회의소 오찬 연설문” (2000.10.13) , 이회창 홈페이지 (www.leehc.org).

- _____, “남북정상회담 결과에 대한 한나라당의 기본입장,” 2000.6.9; 6.19 (www.leehc.com)
- _____, “213대 국회 정당대표 연설,” 2000.07.06. (www.leehc.com)
- _____, “정상회담 이후 남북관계 평가와 과제,” 2000.9.5. (www.leehc.com)
- 전홍택, “햇볕정책과 남북한 경제관계,” 『KDI 북한경제리뷰』1999년 11/12월.
- 최원기, “남북접촉 막전막후 500일 드라마,” 『월간중앙』, 2000년 5월호.
- 한호석, “평양회담을 보는 새로운 시각,” 통일학연구소 홈페이지 (www.onekorea.org)
- _____, “다섯 단계 통일계획과 평양회담 이후 통일정세의 특징,” 통일학연구소 홈페이지(www.onekorea.org)
- _____, “반연방제론의 오류와 연방제 통일론의 재인식,” 통일학연구소 홈페이지 (www.onekorea.org)
- 힉펠, David F. Von Hippel/ Peter Hayes, “북한 에너지분야의 현 상황과 전망,” 『북한 뉴스레터』1998년 12월호 (www.kotra.or.kr/nk/research/neconomy/98012.htm)
- 통일부 통일정책실 정책 총괄과, “국민의 정부 2년, 대북정책 성과 및 평가,” 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr) 자료실, 1999.12.13 참조.
- 통일부, “남북경제공동체 건설 관련 해설자료,” 2000.1.5.
- 한국은행, “1999년 북한 GDP 추정 결과,” 보도자료 2000년 6월 20일. 공보 6-11호.
- Bahr, Egon, “Diskussionsbeitrag im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing,” 15.7.1963, Wolfgang

- Benz, Günter Plum, Werner Röder, *Einheit der Nation: Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*. frommann-holzboog, 1978.
- Czempiel, Ernst-Otto, "Entspannung und Abrüstung im Ost-West-Konflikt: Eine Strategie der Induktion," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982.
- Etzioni, Amitai, "Das Kenney-Experiment," Ekkehart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung*. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968.
- Feger, Hubert, "Annäherung und Abgrenzung politisch-sozialer Systeme aus sozialpsychologischer Sicht," Gerda Zellentin (Hrsg.), *Annäherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa*. Boppard am Rhein: Harald Boldt Verlag, 1976.
- Gold, Volker / Roland Koch/ Christel Küpper/ Matthias R. Lobner, "Pädagogische und didaktische Überlegungen zur Überwindung von Bedrohungsvorstellungen in Erziehungsprozessen," Karl Kaiser (Hrsg.), *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der Internationalen Politik*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971.
- Jäger, Wolfgang, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierung der CDU/CSU-F.D.P. Koalition (Kohl/Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," Deutsche Bundestag (Hrsg.), *Materialien der*

Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, ineternationale Rahmenbedingungen. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995.

Karl, Wolf-Dieter, "Entspannungspolitik - Der Weg von der Konfrontation zur begrenzten Kooperation in den Ost-West-Beziehungen," Klaus-Dieter Schwarz, *Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit.* Bad Honnef-Erpel: Osang Verlag, 1981.

Nicklas, Hans, "Lebensgeschichte und "grossen Politik": die Rolle des subjektiven Faktors in der Entspannung," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hg.), *ibid.*

Osgood, Charles E., "Wechselseitige Initiative," Ekkehart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung.* Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968.

Potthoff, Heinrich, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-FDP-Koalition (Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989, in: Deutscher Bundestag(Hrsg.), *op.cit.*

Schlotter, Peter, "Die Ost-West-Beziehungen als pluralistisches Sicherheitssystem," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre.* Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982.

_____, "Strategien der Konfliktentspannung: Vorschläge für die achtziger Jahre," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982.

Senghaas, Dieter, "Zur Analyse von Drohpolitik in den internationalen Beziehungen," Karl Kaiser (Hrsg.), *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik*. Duesseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971.

3. 기타

「신동아」

「문화일보」

「연합뉴스」

「조선일보」

「중앙일보」

「한겨레」

조선신보 한국어 홈페이지(www.korea~np.co.jp)

청와대 홈페이지 자료실 (www.cwd.go.kr)

정상회담 이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략 구상

인쇄/2000년 12월 28일
발행/2000년 12월 29일

발행처/통일연구원
발행인/통일연구원장
편집인/통일정책연구소

등록/제2-2361호(97.4.23)
(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353
전화(대표)900-4300 (직통)901-2523 팩시밀리 901-2544

© 통일연구원, 2000

통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(판매처) 정부간행물판매센터
매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

ISBN 89-8479-031-1

6,500원