

# 전환기 대북정책의 방향과 과제 :

## — 새로운 패러다임의 모색 —

김 기 대\*

### ◁ 목 차 ▷

I. 서론 : 변화된 환경과 새로운 패러다임의 요구	IV. 새로운 패러다임의 모색
II. 환경적 변화와 이원적 현실	V. 과제와 정책적 대응
III. 냉전 패러다임의 한계	VI. 맺는 말

## I. 서론 : 변화된 환경과 새로운 패러다임의 요구

남북관계가 새로운 국면을 맞이하고 있다. 분단 반세기만에 등장한 김대중 정권하의 ‘국민의 정부’의 출현과 전대미문의 국가경제위기 상황에 따른 소위 ‘IMF경제체제’의 등장은 남북관계와 통일문제에 있어서 새로운 방향을 모색하게 만들고 있다.<sup>1)</sup> 남북관계에서 오랫동안 전향적인 인식과

\* 현대사회연구소, 책임연구원, 정치학

- 1) 이러한 상황적 변화에 따라 새로운 대북정책, 통일정책의 방향이 논의되기 시작했다. 예를 들면, 정세현, “새 정부의 통일대북정책의 향방” 『극동연 통일전략포럼 보고서』 (경남대 극동문제연구소, 1998. 1.)과 민족통일연구원 외, 『남북협력 : 새로운 지평을 향하여』(1998. 4.)참조.

깊은 철학을 가진 것으로 알려져 있던 야당출신 김대중 대통령의 등장으로 인해 남북관계 전반에 걸쳐 과거와는 다른 정책이 전개될 것으로 기대되고 있는 것이다. 사실 신정부는 출범초부터 기존의 시각에서는 적지 않게 파격적인 정책을 제시하고 있으며 일정 수준 변화의 바람을 불러일으키고 있다. 정경분리 원칙의 천명, 대북투자규제의 과감한 완화, 대북햇볕론, 북한 방송의 단계적 허용 등 보수적인 입장을 가진 사람들에게는 수용되기 힘든 전향적 정책을 내놓고 있기 때문이다.

국가부도 직전이라는 경제위기 상황 역시 남북관계와 통일정책에서 새로운 방향을 모색하게 만들고 있다. 국가경제위기상황과 IMF신탁체제의 도래는 국내 경제구조를 급격하게 위축시켜 우리의 통일과정에서 중요한 단계가 되고 있는 경제교류협력에 물질적 한계를 노정시키게 만들었고 또 다른 한편에서는 국가 경제위기의 극복을 위해 북한시장을 최대한 개척·개발할 필요성을 가일층 증진시키고 있기 때문이다. 그동안 천문학적인 수치로 논의되던 통일비용론이 우리의 경제력이 약 6,000달러대의 수준으로 하락했기에 북한과의 경제적 격차가 좁혀져 남북한간의 통일비용이 줄어들었다는 비야냥이 나오고 있는 현실이기에 부담해야 할 최소한의 비용조차도 부담스럽게 느껴지게 된 상황인 것이다.

이렇게 급격히 변화된 환경 속에서 남북교류가 활성화되고 있다. 문민정부하에서 경색되어 있던 방북의 물꼬가 터지고 있는 것이다. 리틀엔젤스의 평양공연, 기업가 정주영씨의 소떼를 동반한 방북, 천주교와 개신교 등 종교계의 방북, 텔런트 김혜자씨의 방북, 남북간 기상정보 교환 논의 등이 이루어지고 있다. 정치경제적으로 크게 변화된 환경하에서 남북관계 변화를 보여주는 제반 현상들이 나타나고 있는 것이다. 그동안 막혀 있던 방북 교류의 활성화는 그 자체가 과거와는 다른 변화된 모습이다. 또한 국제기구인 KEDO를 통한 대북지원활동과 중국에서의 이산가족들의 상봉 등에 대한 정부의 지원정책 등은 우리의 대북관계를 규정짓고 있는 기존의 제반 원칙들이 현실적으로 더 이상 지켜지기 힘들다는 것을 보여주었다. 신정부의 햇볕론과 민간과 정부채널의 차이를 구별하여 적용하는 상호주의 원칙 적용 및 정경분리 원칙의 천명 등은 기존의 냉전질서하에서 형성된 남북관

계의 틀과는 다른 모습이다. 남북관계의 틀이 변하고 있는 제반 단면들이 이것이다.

국내적으로 급격한 속도로 진행되고 있는 기업구조조정과 마찬가지로 남북관계도 기존의 구조를 크게 조정할 것을 요구받고 있는 것이다. 남북교류를 규정짓고 있던 규칙(Rule of the Game)이 변하고 있으며 또 당위적으로도 변해야 할 시점인 것이다. 남북관계를 규정짓고 있는 질서에 대한 질적인 큰 변화는 그러한 변화의 과장과 깊이가 크기에 하나의 패러다임(paradigm)적 변화로 표현될 수 있다. 급격히 변화된 환경하에서 남북관계를 설명하고 규정짓는 문법(grammar)이 완전히 바뀌고 있다고 해도 과언이 아니기 때문이다.<sup>2)</sup> 남북관계의 내면적 질서를 규정짓고 있는 문법의 변화 방향과 기존의 냉전 패러다임의 문제점을 진단하고 새로운 패러다임의 원리와 신정부하에서 전개되고 있는 정책적 방향과 과제를 분석해보도록 한다. 패러다임적 변화는 기존 패러다임의 적용에서 나타나는 이형(anomaly)이 누적되면서 발생한다. 따라서 새로운 패러다임을 논함에 앞서 기존의 패러다임하에서 발생하는 구조와 제반 이형을 검토해보면서 변화된 환경하에서 전개되고 있고 또 전개되어야 하는 남북관계의 큰 틀을 모색해 보고자 한다.

2) 후술될 내용이지만 냉전(coldwar)에서 탈냉전(post-coldwar)으로, 또 국가중심주의에서 탈국가중심적 세계화로의 이행은 탈(post=beyond)이라는 어의가 함의하는 바와 같이 개념상 서로 양립불가능한 한 단계에서 다음 단계로의 혁명적 이행으로 간주되기에 패러다임적 변화로 볼 수 있다. 냉전식의 창구단일화에서 창구다원화로, 정경분리불가에서 정경분리로, 상호주의에서 탈상호주의 등으로의 변화는 결국 대북 대응 논리상 하나의 불가공약성(incommensurability)을 창출하고 있다고 할 수 있다. Thomas S. Kuhn, 『The Structure of Scientific Revolution』, 2nd ed., 1970, The University of Chicago Press.

## II. 환경적 변화와 이원적 현실

### 1. 냉전과 탈냉전의 이중적 구조

잘 알려져 있는 바와 같이 기존의 남북관계를 규정짓는 것은 바로 냉전 원리로서 이것이 남북관계의 모든 것을 설명하는 패러다임이었다. 이러한 냉전적 원리와 삶의 질서는 전세계적인 탈냉전의 도래와 함께 전지구적 차원에서 점차적으로 사라져 갔다. 하지만 ‘냉전의 외로운 섬’으로 지칭되던 한반도에서는 조금씩 탈냉전의 기류가 스며들고 있었지만 여전히 냉전질서가 삶의 양식을 결정짓는 주요한 원리로 작용해 왔다. 80년대 후반부터 전개된 세계적 탈냉전 현상의 심화와 한반도에서 상존하고 있는 냉전 상황사이의 이격이 점차 벌어져 왔다. 즉 한반도에서 강고하게 구축된 냉전적 패러다임의 설명력은 점차 상실해가게 되었던 것이다. 이렇게 냉전적 패러다임에서 탈냉전 패러다임으로 이행해가는 과정에서 냉전논리와 탈냉전 상황 사이에 2중구조가 발생하게 되며 이러한 2중구조하에서 이형(anomaly)이 발생하게 되는 것이다. 현금의 한반도 상황은 더 이상 냉전 패러다임이 설명력을 갖는 상황도 아니며 그렇다고 탈냉전 패러다임이 절대적 설명력을 가지지도 못하는 상황인 것이다. 냉전논리와 탈냉전상황이 서로 중첩적으로 교차되는 가운데 기존의 원리가 적용되지 못하는 부분이 다수 발생하게 되는 것이며, 변화된 현실과 대응논리와의 괴리 및 부적응이 바로 정책적 비일관성, 비효율성, 각종의 정책적 혼선과 낭비라는 모습으로 나타나고 있었던 것이다.

문민정부하에서는 이인모 노인의 석방 및 북송과 같은 과감한 탈이념적 조치가 있었다. 식량난을 겪고 있는 북한에 대한 대규모의 식량지원이 정부차원에서 이루어지기도 했다. 냉전적 논리로는 상상하기 힘든 탈이념적인 조치였던 셈이다. 하지만 이러한 탈냉전적 변화와 함께 북한의 핵개발

의혹과 관련하여 전쟁 일보 직전의 긴장감이 조성되기도 했으며 ‘불바다’란 말이 나올 정도로 남북관계의 긴장감이 조성되기도 했다.<sup>3)</sup> 이러한 예들은 바로 최근의 남북관계가 냉전과 탈냉전 상황이 동시에 상존하고 있음을 보여주는 예들이다. 이러한 이중적 구조하에서 현실인식에 대한 혼란이 조성되고 또 정책적 혼선이 야기되기도 한 것이다. 문민정부하에서 대북정책이 정책적 일관성을 유지하지 못하고 성과가 없었다는 여론이 많았던 것은 바로 이러한 이중구조에 제대로 적응하지 못했던 결과인 것이다.<sup>4)</sup>

냉전과 탈냉전이란 혼재된 상황속에서도 세계적 변화의 조류속에서 나타나는 우리 사회의 변화원리와 속도를 감안하여 그에 대응하는 일관된 인식수립과 정책적 조율이 이루어졌다면 일관성 있고 효율적인 대북정책을 펼쳐갈 수 있었던 것이다. 이러한 혼동은 아직도 정리가 되지 못한 과제이기에 분석가들사이에서도 계속 논란이 이어지고 있는 것이다. 예를 들어 북-미간 혹은 북-일간 관계정상화 논의 혹은 미국과 일본 등 우방국의 대북 식량지원문제와 관련하여 우리 정부의 입장은 어떠하며 또 어떠한가 하는 문제에 있어서 깨끗하게 입장이 정리되지 못하고 있는 실정인 것이다.<sup>5)</sup>

우리가 냉전적 원리에 매몰되어 있는 가운데 탈냉전 세계화라는 국제적 조류로부터 너무나 비켜나 있었기 때문에 냉전과 탈냉전의 양극 사이에서 방향을 잡지 못하고 표류해 온 것이다. 이러한 표류속에서 문민정부하에서 노정된 남북관계 긴장고조, ‘쌀주고 뺨맞기’, 대미관계악화, 정책의 일관성 상실현상 발생 등의 정책적 낭비가 속출되었던 것이다. 이 모두가 냉전적

3) 돈 오버도퍼(Don Oberdorfer), 『두 개의 코리아(The Two Koreas)』, (중앙일보, 1998).

4) 문민정부 당시 금융실명제 등 몇몇 부문에 대해서는 성과가 있었다는 긍정적 여론이 나왔지만 대북정책은 매년 성과가 없었다는 부정적 여론이 많았으며 대통령의 대북발언이 일관성이 있다고 응답한 비율은 16.4%에 불과했다. 현대사회연구소, 『국민여론 조사보고서』, 1995~1996년도 참조.

5) 분석가들은 “무조건 북미, 북일 관계정상화를 받아들일 수도 없고 그렇다고 기존의 경직된 정책을 고수할 수도 없는” 딜레마를 지적하고 있다. 한승주 시론, “「미-북접근」을 보는 눈” 조선일보, 1998. 3. 29.

원리가 적용될 수 없는 변화된 환경임에도 불구하고 정책당국자들이 인식의 변화를 기하지 못한 채 기존의 냉전적 원리와 명분에 집착한 가운데 발생한 일이다. 결국 우방인 미국으로부터도 최선의 협조를 얻어내지 못하는 불편한 관계가 형성되기에 이르렀던 것이다. 냉전과 탈냉전의 이중구조와 그에 대한 적절한 대응의 실패가 각종의 혼란과 정책적 비효율성을 낳았던 것이다.

## 2. 세계화 현상과 대북정책

탈냉전 기류와 함께 오늘날 국제관계의 변화를 규정짓는 중요한 기제는 바로 세계화 현상(globalization)이다. 정치적인 냉전-탈냉전의 상충하는 두 원리 사이에서 발생하는 현실적 괴리와 마찬가지로의 중대한 변수는 바로 무국경을 지향하는 세계화 현상이다. 현재 우리사회가 처한 IMF체제도 결국은 경제적 측면에서 세계화 추세에 제대로 잘 적응하지 못했기 때문에 발생하는 일로 볼 수 있는데, 이러한 세계화 현상은 단순히 경제적인 영역에서의 영향력외에도 정치적으로도 많은 변화를 불러일으키고 있다. 이미 인터넷 등의 통신망을 통해서 남북간의 국경이 허물어지고 있는 현상이 발생하고 있다. 인터넷을 통해 북한의 중앙통신을 포함한 북한의 홈페이지에 접속할 수 있으며 전화망을 통해 북한과 접촉하는 것이 결코 불가능한 일이 아닌 상황이 된 것이다. 중국과의 교류확대로 인해 제3국인 중국에서의 이산가족 상봉은 공공연한 일이 되었다. 무국경의 세계화 현상은 남북 그 어느 일방이 원하던 혹은 원하지 않든 보다 다양한 채널을 통한 직접적 교류를 가능하게 만들고 있다. 이러한 상황은 냉전적 원리로서 규제가 되지 않는 새로운 삶의 질서인 것이다. 따라서 냉전적 원리위에서 전개되고 있는 삶의 질서와 대북정책은 불가피하게 변해야 하는 것이다. 문제는 변화된 상황에 대한 저항이 아니라 단지 그러한 변화의 방향과 속도의 문제인 것이다.

### 3. 이원적 구조와 정책변화의 방향

중장기적 관점에서 IMF체제하에서 추구되어야 하는 남북관계의 방향은 바로 탈냉전·세계화 지향이다. 이를 위해서는 냉전시대에 형성된 적대감의 해소가 우선되어야 한다. 분단과 냉전을 바탕으로 한 남북 상호간의 깊은 적대감은 탈냉전, 세계화, 개방화의 흐름을 방해하기 때문이다. 김영호 교수는 IMF시대의 대북정책의 방향으로 과거의 ‘적대적 상호의존 관계’에서 ‘경쟁적 상호의존 관계’로 발전하고 최종적으로는 ‘개혁적 상호의존 관계’로 진전되는 3단계 전략을 제시했다.<sup>6)</sup> 남북간 상호의존 방식의 질적 변화를 통해 남북화해와 통일로 나아가려는 전략인 것이다.

냉전을 기반으로 한 남북간 상호 적대감 및 불신감은 그 뿌리가 깊기에 ‘적대적 상호의존’의 단계를 넘어서기가 쉽지 않다. 문민정부하에서 각종의 정책적 비효율성을 불러일으킨 이면에는 바로 이러한 냉전적 적대감을 바탕으로 한 냉전적 명분에의 집착이 깔려있었다. 문민정부하에서도 초기에 통일원장관에 상당히 진향적인 인식과 철학을 가진 것으로 알려진 한완상 교수를 임명했지만 결국 소기의 결과를 도출해내지 못한 채 중도하차 하기에 이르렀고 그 이후는 대북정책이 기존의 냉전적 관성으로부터 크게 벗어나지 못했다. 냉전적 환경의 견고성을 보여주는 한 예일 것이다. 따라서 한반도의 상황에서 탈냉전의 원리가 그대로 적용될 수는 없는 상황이다. 냉전적 명분에 밀려 합리적 국가이익도 손해볼 수 있는 것이 냉전적 이데올로기의 관성이 지배하고 있는 현실인 것이다.

하지만 냉전적 질서의 견고함으로 인해 무작정 합리적인 견지에서 국가이익을 양보할 수만은 없게 된 상황이다. 남북관계에서도 비생산적인 냉전적 명분보다는 국가실리를 추구하는 세계화시대의 무한경쟁원리가 원용되어야 하는 시점에 도달한 것이다. 이것이 남북관계에서 변화되어야 할 구조조정의 방향인 것이다. 세계화 개방화의 흐름속에 무한경쟁의 원리가

6) 조선일보, “IMF시대 대북전략” 1998. 5. 18.

엄습하는 국제관계에서 국가실리를 추구하지 못하게 되면 결국 생존이 어려워지게 되는 상황으로 내몰리게 되는 것이다. 문민정부하에서 대미관계가 악화되고, KEDO지원에서 우리측이 국가경제에 부담이 될 정도로 많은 비용만을 떠안게 된 이면에도 냉전적 명분의 추구과정에서 당면한 국가적 이익이 손상된 한 단면이다. 무리한 냉전적 명분의 추구는 탈냉전, 세계화의 시대에는 하나의 국가적 부담으로 다가오는 것이다.

우리는 이제 깊은 적대감의 또 다른 대상인 일본에게도 문화개방을 허용하는 방향으로 나아가고 있다. 신정부출범후 일본문화에 대한 단계적 개방이 천명되고 있기 때문이다. 잔혹한 의병전쟁 진압과 식민지 수탈에 따른 적대감 형성으로 일본의 문화에 대해서는 개방이 되지 않고 있었으나 세계화 현상은 결국 일본 문화의 개방을 불가피하게 만들었다. 마찬가지로 적대적인 북한에 대한 방송청취가 단계적으로 허용될 것이란 선언이 나왔다. 과거에는 상상하기도 힘든 일이지만 결국 변화된 상황하에서 개방화로 나아가고 있는 것이다. 정치적인 이유로 폐쇄되어 있던 영역이 개방화되고 있는 제반 단면인 것이다. 세계화와 무한경쟁의 시대에 변화의 방향은 탈정치, 탈냉전, 다양화, 개방화이며 이러한 흐름은 그 누구도 막을 수 없는 세계사적 흐름이 되고 있다.

### Ⅲ. 냉전 패러다임의 한계

남북관계를 규정짓고 우리 대북정책의 근간이 되는 것은 여전히 냉전 패러다임이다. 북한과의 적대적 관계를 전제로 한 대북 및 통일 정책 결정의 시각, 틀이 이러한 냉전적 원리에 기초하고 있기 때문이다. 대북 창구단일화, 남북대화에서의 상호주의원칙 적용, 대북 제로섬(zero-sum)식 관계의 유지, 상대방 의도에 대한 최대한의 적대적 의심과 해석, 안보우위주의 등이 냉전 패러다임하에서 전개되었던 원리들이다.

그러나 분단과 전쟁이라는 특수한 상황하에서 발생한 적대적 대립감에서



파생된 이러한 단선적이고 단일체적인 원리는 비록 남북관계라는 특이성하에서 불가피했다고 하더라도 현재와 같은 세계화, 탈냉전의 환경하에서 전개되는 다원적, 다매체적 생활환경하에서는 비합리성을 노정시키게 된다. 개념적으로는 지구촌환경하에서 국가의 국경이 상당히 빠른 속도로 완화되고 정부의 역할이 점차 축소되는 반면에 기업, 지방정부, 사회단체, 개인의 초국경적인 활동이 활발이 전개되는 다매체 다채널의 세계화 시대에는 적용이 불가능한 경우가 많이 발생되기 때문이다. 특히 세계화 현상하에서는 국가간의 활발한 교류뿐만 아니라 시, 도, 군, 구 등 하위 지방자치단체의 역할과 활동이 중요해졌으며 불가피해졌다. 우리 사회의 시·도·군·구 등 지방자치단체와 북한의 하위 지방자치단체간의 교류,<sup>7)</sup> 이산가족의 국외에서의 개인적 상봉, 남북간 경제협력 사업의 증대, 국제기구의 개입 등의 현상은 남북한 정부 그 어느 한쪽에서 좋아하든 혹은 좋아하지 않든 막을 수 없는 대세가 되고 있다. 이러한 변화된 환경이기에 거기에 맞는 현실성 있는 정책이 전개되지 못하면 각주구점의 고사와 같이 시대에 맞지 않는 정책의 결과로 낭비와 비효율을 낳게 되는 것이다. 두 개의 상호 양립불가능한 원리가 서로 상충하는 변환기의 시점에서 대북관계에서의 새로운 패러다임을 모색해보기 위한 전단계 논의로서 냉전적 원리하에서 발생하는 이형(anomaly)을 살펴보도록 한다.

### 1. 창구단일화 원칙

냉전적 패러다임하에서 전개되는 가장 중요한 원칙 중의 하나가 바로 창구단일화 원칙이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 것은 이미 현실적으로 파산을 맞은 원칙이라 할 수 있다. KEDO사업과 수퍼옥수수 보급을 위한 옥수수재단 결성 등 초국가적(supranational) 기구의 활동과 적십자사의 활동, 비정부 민간기구의 보다 다양한 활동과 남북관계에의 개입 등에서 나

7) 실제로 이러한 맥락에서 강원도 의회와 서울 중구 의회가 북한과 접촉하려는 시도가 있었으며, 인천시 의회는 북한의 남포시 혹은 개성시와 자매결연을 맺으려는 시도가 있기도 했다. 한겨레신문, 1995. 11. 22.

타나는 바와 같이 세계화의 물결 속에서 이제 정부만이 단일한 액터(Actor)로서 활동하기에는 국제적 환경이 너무 변했다. 남북관계를 정부 혼자서 독점적으로 운용하기가 어렵게 된 실정인 것이다. 창구다원화가 불가피하기 때문이다. 가수 현미의 중국에서의 가족상봉사건은 다시 냉전시대의 유물인 창구단일화에 대한 의문을 제기하게 만들기도 했다.<sup>8)</sup>

또 다른 한편에서는 변화된 환경하에서는 냉전적 창구단일화원리는 현실적으로 적용될 수 없는 일이 많이 발생하여 현실성을 희석시키는 물론 비용적 부담을 안겨주는 일이 빈번하게 발생시킨다는 점이다. 예를 들면 창구단일화는 정부에 책임감을 집중시켜 문민정부하에서 나타난 바와 같이 남북한 당국간의 관계가 경색될 경우 거의 전 부문에 걸쳐 장기간 교류를 막게 하는 역기능을 할 수 있다. 창구단일화의 원리가 냉전시대와 같이 정부의 창구 독점과 같은 권리성의 득(benefit)이 되는 일이 아니라 오히려 책임을 집중시키는 부담(cost)으로 다가오는 면이 많게 된 것이다. 정부 당국자간의 교착상태시 보조해 줄 수 있는 다양한 형태의 민간채널의 운용도 사실상 막게 되는 부정적 기제로 작용하게 되는 것이다. 창구 단일화 혹은 창구다원화라는 논의 자체가 무국경의 개방화를 지향하고 다매체 다채널의 세계화시대에는 걸맞지 않는 진부한 논의일 수 있는 것이다. 보다 다원화된 활동요소들의 자유롭고도 다양한 활동을 보장하는 가운데 내면적으로 정부중심의 하나의 조화(harmony)를 추구하는 그러한 정책이 보다 생산적인 시대인 것이다.

## 2. 상호주의 원칙

냉전 패러다임에서 발생한 또 하나의 중요한 원칙은 남북대화에서 나타나는 상호주의 원칙이다. 우리가 복측을 위해 어떠한 것을 해주면 그에 상응하는 조치를 북한이 해주기를 요구하는 논리이다. 주는 것이 있으면 받는 것도 있는 법(give and take)이란 논리 혹은 협상이란 결국 주고받는

8) 중앙일보, 1998. 4. 9. 보도.

것이란 논리는 일정 부문 합리성을 견지하고 있는 원칙이다.<sup>9)</sup> 우리측이 햇볕론, 말형론 등의 논리속에 무제한적으로 양보할 수 만은 없기 때문이다. 특히 IMF시대 처럼 우리의 경제적 입장이 크게 위축된 상황에선 그러한 상호주의적 원리가 설득력을 갖게 된다. 또한 무제한 배풀기만 하는 것이 반드시 북한을 위해서 도움이 되는 일이 아닐 수도 있다.<sup>10)</sup>

하지만 이러한 상호주의 원칙의 경직된 적용은 종종 남북대화의 효율성을 크게 낮추는 기제로 작용해 왔다. 상호주의 원칙의 외면적 합리성에도 불구하고 변화된 남북관계에서는 생산적인 결과를 도출하지 못하는 경우가 많이 발생되기 때문이다. 이번 4월의 베이징 회담에서도 나타난 바와 같이 북한측이 원하던 비료지원에 대한 대응조치로 우리측이 이산가족의 문제를 연계하여 북한이 상응하는 조치를 취해줄 것을 요구한 결과 결국 대북 비료지원도 이루어지지 못하고 이산가족 문제도 해결하지 못하는 정책적 비생산성을 초래했던 것이다. 국내의 보수적 시각에서는 회담결렬과 무성과보다도 오히려 상호주의 원칙의 고수가 더 좋았다는 논평이 뒤따랐지만 사회적으로 논쟁이 일 정도로 문제가 되었던 것이다.<sup>11)</sup>

상호주의 원칙은 특정 영역 내에서의 적용과 영역 바깥의 부문과의 연계, 혹은 특정 시점에서의 조치에 대해 다른 시점에서의 상응하는 조치 등 다양한 적용원리를 가질 수 있다. 신정부는 민간차원과 정부차원의 영역을 구별하여 민간차원의 교류에 대해서는 상호주의 원칙을 적용하지 않고 국민의 세금을 사용하는 정부차원의 교류에는 상호주의 원칙을 적용하겠다는 다소 진전된 모습을 보여주고 있다.

하지만 남북관계와 같이 특수성과 복잡성이 혼재해 있는 환경에서 경제

9) 주변에서 이러한 논의를 발견하기란 어렵지 않다. 예를 들면, 동용승, “회담이란 주고 받기다” 중앙일보, 1998. 4. 16. 6면.

10) 일본 「마이니치신문」 논설위원인 시게무라 도시미쓰는 협상전략의 효율적인 측면에서는 한번 수립된 ‘상호주의원칙’은 북한의 태도변화를 이끌어낼 때 까지 고수하는 것이 바람직할 것이란 지적을 하기도 했다. 한겨레신문, 1998. 6. 1.

11) 예를 들면, 조선일보 사설, “「남-북」, 안됐지만 잘했다”, 1998. 4. 19일자. 도홍렬, “닌손으로 왔지만 잘했다” 월간 『지방자치』, (현대사회연구소, 1998. 5), 124~25 쪽.

거래에서 많이 발생하는 주고받기식의 거래는 생각하지 않았던 문제를 노정시키게 된다. 인도주의적 측면, 민족문제적 성격을 함의하고 있는 남북간의 특수한 관계에서 주고받기 식의 거래관계가 유지되기가 쉽지 않기 때문이다. 예컨대 우리측의 대북 쌀지원에 대해 당시 혹은 그 이후 또는 쌀과 관련된 부문에서 혹은 그 이외의 영역에서 우리측의 쌀지원에 상응하는 북한의 조치를 기대하고 그에 대응하는 남북간 합의를 성사시키기란 어려운 일임은 자명하기 때문이다.

외형상 합리적인 상호주의 원칙(reciprocity)이 소기의 성과를 도출시키지 못하게 되는 이유는 그러한 합리성이 바로 제로섬(zero-sum)식의 대결의식을 내면적으로 깔고 있기 때문이다. 상대방의 이득은 곧 나의 손실이라는 인식이 표면적이지는 않지만 내면적으로 자리잡고 있는 것이다. 미국의회의 운영에서 나타나는 통나무 같이 밀기(log-rolling)처럼 상호주의 원칙이 서로 가려운 부분을 긁어주는 식의 호혜적 방식으로 전개된다면 상호득이 될 따름이지 손해될 일이 없기에 회담이 결렬될 이유가 없다. 통나무의 양쪽을 함께 같이 밀며 언덕을 올라가는 방식하에서는 상호주의가 지켜지지 않을 경우 양쪽의 공통된 손해가 내다보이기 때문에 회담결렬을 결코 쉽게 생각하지 않을 것이다. 하지만 적대적 대립관계를 기반으로 한 남북간 회담에서 이러한 통나무 같이 밀기식의 상호주의는 기대하기 힘든 일이다. 따라서 적대감을 기반으로 한 상태에서 상호주의의 완고한 견지는 결국 회담결렬로 이어질 수 밖에 없는 예정된 경로였던 셈이다.

이번 4월의 베이징 회담에서 상호주의 원칙하에서 제기된 이산가족 상봉의 문제는 대단히 중요하고 또 절실한 인도주의적 문제임은 분명하다. 하지만 그러한 문제는 이미 반세기 가까이 지속된 오래된 쟁점인데 북한의 긴급한 식량난 해결을 위해 필요한 비료지원문제를 상호주의원칙하에서 연계시킨 결과 결국은 아무런 성과도 도출하지 못했던 것이다. 따라서 상호주의 원칙은 이제 변화된 환경하에서 냉전대립구도하의 제로섬식 방식에서 포지티브섬(positive sum)식의 방향으로 변화될 필요가 있다. 우리측의 협조와 상대방의 이익 혹은 상대방의 협조와 우리측의 이익이 상호간 더 큰 이익으로 연결되는 통나무 같이 밀기 방식으로 전환되어야 하는 것이다.

상호주의 원칙의 고수는 신정부의 햇볕론과 상충하며 햇볕론의 내면적 기제를 훼손시키고 있는 것으로 분석되기도 했다.<sup>12)</sup>

### 3. 안보우위 개념의 한계

냉전하의 대북정책은 분단과 냉전이라는 현실을 바탕으로 전개되었기에 대북정책의 기초는 안보에 바탕을 두고 있었다. 과도한 국방비의 부담도 마다하지 않았던 것이다. 하지만 국가간 무한경쟁이 펼쳐지는 세계화 상황하에서는 과도한 국방비 부담은 국가발전에 결코 도움이 되지 않는다. 특히 IMF라는 전대미문의 국가경제위기 상황과 북한의 경제능력하락으로 북한의 도발가능성이 현저하게 저하된 상황하에서는 더더욱 그러하다. 국가경제발전과 안보가 균형점을 찾아야만 할 시점에 도달하게 된 것이다.

안보문제는 어느 나라 어느 시점에서건 국경선이 있으면 발생하는 법이다. 하지만 국가 경제적 부담과 방위비 사이의 균형점을 잃을 때 국방비가 국가경제운용을 어렵게 만드는 하나의 큰 부담으로 다가오게 된다.

우리는 냉전 환경하에서 안보논리를 과도하게 적용한 결과 대북핵개발 억제를 위한 KEDO사업에서 과도하다싶을 정도의 비용을 부담하고 있다. 물론 북핵문제 자체가 우리의 안보와 직접적으로 연관되어 있고 또 북한에 건설될 원전시설이 통일이 될 경우 우리의 자산이 되는 특수성이 있는 사업이지만 우리는 과도할 정도의 비용부담을 안게 되었던 것이다. 과도한 안보논리가 결국 줄일 수 있었던 경제적 비용부담을 줄이지 못하게 하는 제약이 되었던 것이다. 탈냉전 세계화 현상하의 국제관계는 국가의 경제적 이익추구가 우선순위를 갖게 된다. 혈맹인 미국만 해도 IMF체제하에 있는 한국의 어려운 경제적 사정에도 불구하고 미국측이 부담해온 얼마되지 않는 중유비용 마저 한국정부가 떠 안기를 바라는 압력이 간헐적으로 제기되

12) 대부분의 분석가들은 햇볕론과 상호주의 원칙이 잘 조화(harmony)를 못이루고 있다고 지적하고 있는데 특히 고병철 교수의 논평이 이러한 측면을 잘 지적하고 있다. 『North Korea in Transition and Policy Choices : Domestic Structure and External Relations』, (경남대학교 극동문제연구소, 1998. 5) 종합토론 참고.

는 것이다.

안보우위의 냉전적, 정치적, 이데올로기적, 탈경제적 명분 추구는 결국 국가 경제적 실리의 손실로 귀결되기 쉬운 것이 오늘의 변화된 현실인 것이다.

#### IV. 새로운 패러다임의 모색

변화된 환경하에서 제기되는 남북관계의 새로운 틀은 어떻게 짜여질 수 있을까? IMF체제와 ‘국민의 정부’ 출현이라는 변화된 환경하에서 현실적으로 전개될 수 있으며 또 그렇게 해야하는 당위를 안고 있는 새로운 대북 패러다임은 다음과 같이 설정될 수 있다.

##### 1. 다매체 다채널의 다원주의적 접근방법

기존의 대북정책의 큰 틀인 창구단일화 원칙이 사실상 붕괴된 상태하에서는 창구다원화의 논리가 자연스럽게 나타나게 된다. 어의적으로도 ‘단일화’에 대응하는 개념은 당연히 ‘다원화’이기 때문이다. uni라는 개념에서 multi개념으로의 변화인 것이다. 이는 불가피한 일이다. 우리가 사용하는 컴퓨터의 환경이 도스(Dos)에서 여러개의 창구가 한꺼번에 운용되는 윈도우(Wondows) 환경으로 변해왔는 것과 마찬가지로 남북관계에서도 이제 윈도우 환경에 부합하는 다채널 방식의 접촉과 교류가 요구되고 있는 것이다. multi-tasking 작업이 요구되는 환경하에서 복잡한 명령어를 외어가며 어렵게 단선적으로 전개하는 도스식 interface/교류는 더 이상 생산적이 될 수 없는 것이다. 따라서 우리의 생활양식이 다매체 다채널로 변해왔듯이 남북관계도 이제 다매체 다채널의 시대로 접어들고 있는 것이다. 국가도 중앙정부와 지방정부로 나뉘어 다양하게 역할을 분담해야 하고, 개인, 기업, 사회단체 등이 보다 다양한 경로를 통해 북한과 다양한 교

류를 하게 되고 또 해야만 적응할 수 있는 환경인 것이다.

최근 기업인 정주영씨의 소떼와 함께 하는 방북, 리틀엔젤스 공연단의 북한 방문, 기독교도와 개신교도 등 종교 지도자들의 북한 방문, 탈렌트 김혜자씨의 방북논의, 옥수수재단을 통한 대북교류 등은 이러한 맥락에서 발생하는 일로서 남북교류활성화를 위한 계기가 될 수 있을 것이다.<sup>13)</sup> 신정부 역시 이러한 변화에 적응하여 남북교류의 일정부분을 민간단체가 주도하고 정부는 지원역할을 하는 방식의 방침을 내놓고 있다. 예컨대, 이산가족 상봉의 문제는 적십자사를 중심으로 한 가칭 「민간단체협의회」를 발족시켜 이산가족의 교류와 정보교환, 정책건의, 방문단 선정 등의 업무를 할 것으로 알려졌다.<sup>14)</sup> 한때 민감한 품목이었던 대북 비료교역도 민간기업에 허용하겠다는 정부방침이 나오기도 했다.<sup>15)</sup> 한민족복지재단과 두레마을 영농조합을 통해 보건의료와 농업분야의 교류가 처음으로 추진되고 있기도 하다.<sup>16)</sup> 우리 사회에서 진행되고 있는 공기업의 민영화와 같이 남북관계에서도 정부주도 사업의 일정 부분이 민간으로 위탁되는 「민영화과정」이 진행되고 있다고 할 수 있는 것이다. 이러한 민영화과정을 통해 다매체 다채널 교류가 자연스럽게 자리잡게 되는 것이다. 다양한 민간 채널을 통한 대북지원은 4월의 베이징 회담 전까지 “꼭박힌 남북관계에 ‘통로’”역할을 할 것으로 기대되고 있었다.<sup>17)</sup>

다양하고 활발한 교류속에서 자칫 북한에 이용당하지 않을 것인가 혹은 정부의 주도권을 상실하지는 않을까 하는 우려가 제기될 수 있다. 또한 다양하고 활발하게 전개될 남북교류가 과열현상을 불러일으켜 밴드왜건현상(band wagon effect)을 초래하지 않을까 하는 우려를 낳을 수도 있다. 하지만 이러한 우려는 하나의 기우에 불과할 것이다. 다채널 다매체 접근방식의 틀 속에서 전개될 다양한 형태의 남북교류는 결국은 보이지 않지만

13) 보수적 신문에서도 “민간지원품이 관문점 ‘문’을 연다”는 보도가 나오고 있다. 조선일보, 1998. 5. 7.

14) 조선일보, 1998. 5. 4.

15) 강인덕 통일부장관의 무역회관에서의 논평 참조. 중앙일보, 1998. 4. 25.

16) 한겨레신문, 1998. 4. 9.

17) 조선일보, 1998. 4. 27.

정부의 교통정리라는 역할을 전면 부인하는 것이 아니기 때문에 이때까지의 경험에 비추어보면 그러한 정부의 가이드라인을 크게 벗어나지는 않을 것이다. 초기의 대중국 교류에서 밴드왜건현상이 나타났지만 기업의 이윤추구원리와 시장기제에 따라 일정 기간이 경과하면서 그러한 효과가 진정되는 국면을 맞게 되었던 것이다. 다채널 다매체 환경하에서 전개되는 교류에서 정부의 기능과 역할은 마치 컴퓨터의 윈도우즈 환경하에서 도스의 역할과 비슷하기에 도스의 죽음을 노래한 윈도우즈 환경의 출현이었음에도 불구하고 도스는 윈도우 환경하에서도 나름의 영역을 지켜가는 가운데 결코 죽지 않았던 것이다. 다매체 다채널의 교류환경이라고 해도 결코 정부의 역할이 없어지는 것이 아니라는 점에 유의해야 할 것이다.

## 2. 다자간 경험체제 추구

위에서 제기되는 다매체 다채널 원칙에 부응하여 현실적으로 적용가능한 정책방향은 바로 국제적인 다자간 경험체제의 추구를 통한 남북교류 활성화 전략이다. 이미 국방부문에서는 탈냉전환경하에서 동북아 지역에서의 다자간 안보체제구축론이 제기되어 이러한 시스템하에 북한을 참여시켜 동북아 전체의 안정을 도모하려는 안이 나오기도 했다. 협력과 합의를 이루기 어려운 군사부문에서도 이러한 다자간 국제적인 협력체제가 논의되는 마당에 다자간 국제적 경험체제의 구축을 통한 남북교류협력의 활성화는 보다 용이한 주제일 것이다.

현실적으로는 정부가 정경분리의 원칙 선언에 의해 어느 정도 남북관계에서의 전향적 모습을 보여주었고 일정 수준 긍정적 결과를 얻어내고 있기는 하지만 반세기 동안 강고하게 구축된 분단 냉전 체제를 감안하면 남북당사자간의 교류협력이 조기에 큰 성과를 얻어 내기는 힘든 측면이 있다. 여러면에서의 큰 환경적 변화에도 불구하고 남북간의 적대적 대립감이 상호간에 상존하고 있기 때문이다. 하지만 국제적 협력관계의 틀속에서 접근하게 되면 KEDO사업이나 대북식량지원사업에서 처럼 정치적 이유로 협력이 지연되거나 거부되는 일은 크게 줄일 수 있기에 성사 가능성이 높다.



김대통령이 강조하는 남북기본합의서 21조에도 남과북의 국제적 협력과 공조를 명문화하고 있기에 “국제기구, 다변적 체제, 지역협력체제 등을 활용”하는 것이 남북간 협력체제의 제도화를 위해 좋은 방식이 될 수 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>18)</sup> 따라서 ASEAN과 APEC등 지역경제협력체에 북한의 참여를 적극 유도하면서 이러한 국제협력체제를 통한 남북한 교류를 적극 모색해볼 필요가 있을 것이다. 또한 IMF체제의 도래로 국제적인 IMF의 역할과 기능에 대해 아시아적인 한계를 느껴 아시아관 IMF체제의 구축에 대한 요구가 증대되고 있는 현시점은 이러한 국제적 다자간의 협력체제 구축을 통해 남북관계 개선을 위한 호기로 활용할 수 있을 것이다.<sup>19)</sup> 김대통령의 6월 방미시 동북아 다자간협력체제에 대한 합의여부가 논의되고 있다.<sup>20)</sup> 구상하고 있는 이러한 국제적인 다자간협력체제에 북한을 끌어들여 국제적 협력체를 통한 교류협력을 모색하면 보다 원활하게 교류를 활성화할 수 있을 것이다.

경제적 어려움에 처한 북한을 국제사회의 회원으로 편입시켜 책임을 지게 하자는 논의는 이미 냉전시대에서부터 제기된 논리이다. 하지만 이러한 논리가 가장 부합하는 환경이 바로 지금의 세계화 조류하의 국제관계인 것이다. 다자간 국제경제협력체제를 통한 남북간 교류협력은 포지티브-섬 방식의 협력체제이기 때문에 현실적인 성사가능성이나 효과가 클 것으로 기대되고 있다. 북한으로서는 국제경제협력체제를 통해 경제적으로 적지 않은 도움을 받을 수 있는 반면에 우리로서는 그러한 틀 속에서 북한의 개방화를 앞당기고 교류협력을 거부감없이 활성화시킬 수 있다는 측면에서 상호 도움이 되는 방식인 것이다.

국제기구를 통한 경제협력 방식은 사업 본래의 교류협력외에도 각종의

18) 이장희, “남북기본합의서 법제도부문 실천방안” 『남북기본합의서의 실천방안』, (아시아사회과학연구원, 1998. 4.) 27쪽.

19) 아시아 각국의 민간경제지도자들에 의해 아시아통화기금 설립문제가 논의되고 있다. 중앙일보, 1998. 4. 27일자 보도. 일반인들 역시 ‘한중일 자유무역협정’ 등의 아시아관 지역경제협력체의 구성에 동의를 표시하고 있다. 매일경제신문, 1998. 5. 7. 「16면」.

20) 한겨레신문, 1998. 5. 21.

다양한 교류를 과생시켜 교류를 다양화 활성화시키기에 부수적인 효과가 크다. 예컨대 KEDO사업은 사업에 참여하는 인원의 인적교류뿐만 아니라 남북간 교통수단, 통신수단, 남북은행간 계좌이체 등의 제반 교류가 과생되는 것이다. 94년에 체결된 북미간 제네바 협정은 소위 call-back 시스템을 통해 전화를 통한 남북간 직통화를 가능하게 만들기도 했다.<sup>21)</sup>

따라서 세계화시대에 국제적 기구를 통한 경험활성화는 대단히 효과가 크다는 것을 알 수 있다. 최근 들어 정부가 서울-평양-베이징-울란바토르-모스크바를 관통하는 '동북아 도로연결사업'에 적극성을 보이는 것도 이러한 측면에서 대단히 긍정적인 조치로 볼 수 있다. 동북아지역의 화물을 육로로 유럽지역에 전달하는 한-에스캡(유엔 아태경제사회이사회) 협력기금사업에 용역사업비의 일부를 우리 정부가 부담하기로 한 조치에 대한 보도 역시 이러한 국제적 협력과정을 통한 남북한 관계개선을 위해 좋은 사업이 될 수 있음을 시사한다.<sup>22)</sup>

### 3. 포지티브섬식 상호주의 원칙

이번의 베이징 회담에서 두드러진 특징 중의 하나가 우리측이 고수한 상호주의 원칙이었다. 북한이 요구하는 비료지원에 대해 우리측의 이산가족 상봉이라는 요구를 받아들여 해보려는 의도였다. 이산가족의 문제는 너무나 중요하고 절실한 문제이기에 사안의 중요성과 시급함에 대해서는 그 어느 누구도 이의를 달기 힘들지만, 반세기 동안 지속된 이러한 현안을 북한의 급박한 식량난 해소라는 사안과 상호연계되었을 때 소기의 성과를 도출하지 못하는 결과를 초래했다. 특히 남북 이산가족문제는 “그동안의 이념대결과 만성적 정치게임의 희생양”이 되었다는 분석이 제기될 정도로 정치성을 내포하고 있는 쟁점이기도 하다.<sup>23)</sup> 정치성이 짙은 오래된 쟁점을

21) 구체적 내용은 중앙일보 1998. 5. 11.일자 보도 참고.

22) 한겨레신문, 1998. 5. 27.

23) 안찬일, “생산적인 대북정책 10대 과제” 『'98 한국정치학회 춘계학술대회』, (1998. 4.) 발표논문, 3~4쪽.

북한의 긴급한 식량난과 연계되었을 때 소기의 성과를 기대하기 힘든 일임은 물론 북한으로 하여금 우리측의 인도주의적 동기에 대한 의혹을 불러일으켜 차후 협상에서 어려워질 수 있는 것이다.

상호주의 원칙의 고수에 따른 회담성과의 포기는 실리가 보장되지 않는 냉전적 명분에 집착하여 국가이익을 놓친 경우라고 볼 수 있다. 최근 정주영씨의 소떼를 동반한 방문에서 신고 가는 트럭에 대한 대북한 기증이 논의될 때에도 트럭은 인도적 지원 품목이 아니기 때문에 무상으로 줄 수 없다는 통일부장관의 논평 역시 이러한 상호주의 시각의 연장선상에서 해석될 수 있다.<sup>24)</sup> 상호주의 원칙이 단선적으로 경직되게 적용되면 언제든 회담결렬, 교류무산 등과 같은 경색된 관계로 진전되기 쉬운 것이다.

따라서 향후의 남북관계가 변화된 환경하에서 생산적으로 발전하기 위해서는 일차로 상호주의 원칙을 고수하더라도 상호 제로섬식의 대응양식이 아니라 포지티브-섬(positive sum)식의 상호주의로 진전되어야 한다. 포지티브섬 방식하의 상호주의 원칙에서는 한쪽 부문과 다른쪽 부문과의 연계가 가능한 다연계전략이 가능하고 또 한쪽의 양보에 대해 일정 시간이 지난 다음의 상대방의 상응하는 대응을 기대할 수 있는 시차별 상호주의 등 다양한 양식의 상호주의가 가능하기 때문이다. 다매체 다채널 시대의 원리가 상호주의 원칙에도 그대로 적용되는 대목이라 할 수 있다. 적대적 대립이 심화되어온 남북관계의 특수성을 감안한다면 가능하면 연계정책은 남북대화의 활성화를 위해서는 바람직하지 않는 측면이 있다. 따라서 남북한 당국은 남북대화가 생산적이 되도록 하기 위해서는 일차적으로 가능한 연계정책을 회피하도록 노력해야 하며 그러한 연계정책이 불가능할 경우 제로섬식의 단일한 연계를 상정하지 말고 포지티브 섬 원리하의 다양한 연계 방식을 고려해야 할 것이다. 남북관계가 일정 수준 진전되면 궁극적으로는 이러한 냉전식 상호주의원칙은 철폐되고 탈냉전 양식에 부응하는 상호 호혜주의원칙으로 변해가야 할 것이다.

24) 한겨레신문, 1998. 5. 21.

## 4. 정경분리

정경분리의 원리는 변화된 상황하에서 가장 절실하게 요청되는 원리로서 신정부하에서도 이에 부응하는 정경분리 원칙이 선언되었으며 이에 상응하는 정책적 조치가 나오고 있다. 정경분리의 원칙은 남북간 경제교류의 활성화와 경제적 상호의존의 확대에 따라 정치군사적 갈등을 크게 줄여줄 것으로 분석되기에 생산적 대북정책을 위한 하나의 중요한 과제로 제안되고 있기도 하다.<sup>25)</sup> 정경분리원칙은 학자들사이에서도 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있다.<sup>26)</sup> 외국의 분석가들도 비슷한 견해를 표명하고 있는데, 와다 하루키 도쿄대 명예교수는 일본이 러시아와의 북방 4개섬 반환문제와 경제협력을 분리한 결과 양국의 관계가 진전된 예를 들며 남북관계에서도 동일한 정경분리원리가 적용될 것을 조언했다.<sup>27)</sup>

신정부는 정경분리의 원칙을 천명하면서 대북투자에 대한 각종의 규제를 과감하게 철폐했다. 5백만 달러라는 투자규모 제한이 철폐되고 전략물자를 제외한 품목이 교류될 수 있도록 허용폭을 확대했다. 설비반출과 기업인방북을 자유화했고 실항민고향방문을 허가제에서 신고제로 바꾸는 등 과감한 규제완화 조치를 취했다. 대외 교역의 개방과 확대의 표시로 간주되는 포지티브 리스트제에서 네거티브 리스트제로의 이행을 남북관계에 도입한 것이다.<sup>28)</sup> 남북관계에 대한 과감한 활성화 조치라고 할 수 있다. 사회에서 진행되고 있는 외국자본의 직접투자에 대한 적극적 개방조치와 비슷한 성격의 과감한 활성화 조치인 것이다.

25) 안찬일, 위익글, 5쪽.

26) 예를 들어, 경남대 극동문제연구소가 주최한 제3차 통일전략포럼 “정경분리원칙: 대북정책을 어떻게 추진해야 할 것인가”, (1998. 4. 30), 종합토론에서 대부분의 참석자들은 정경분리원칙에 대해 긍정적 평가를 내리고 있었다.

27) 한겨레신문, 1998. 5. 28.

28) 한겨레신문, 1998. 4. 14.

## 5. 탈군비 경제우위 원칙

남북한이 동시에 처한 어려운 경제현실은 군비의 부담을 더 크게 느끼게 만들고 있다. 경제가 호황일 때도 부담하기가 만만찮은 군사비 부담이 경제현실이 어려워진 상황하에서는 더욱 부담스럽게 느껴지는 것이다. 냉전시대 오로지 안보만이 집중적으로 부각되던 상황에서 경제적 위기상황 자체가 삶을 위협하는 IMF로 변화되었기에 안보비용과 경제력과의 균형을 유지할 필요가 커진 것이다. 우리측의 경제적 어려움과 동시에 북한 역시 심각한 경제적 어려움에 처해있기 때문에 돌발적인 도발의 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 과거와 같이 일정 수준의 경제적 뒷받침이 있을 때 보다는 위협의 강도와 가능성이 줄어든 것으로 평가된다. 따라서 남북한 양측은 군사비 부담을 줄일 것을 강하게 요구받고 있는 것이다. 국가 경제력 수준에 걸맞지 않는 군사비 지출은 결코 국가발전에 도움이 되지 않는 것이다.

최근에는 미국의 저명한 학자, 언론인들이 이러한 점을 강조하는 것이 두드러진다. 돈 오버도프(Don Oberdorfer)는 80년대 후반 이후 지속되어 온 북한의 경제력 약화와 IMF체제를 겪는 한국사회 양측의 상호이익을 위해 군축을 진지하게 고려할 때임을 지적하고 있다.<sup>29)</sup> 셀리그 해리슨 역시 현시기의 군축문제의 중요성을 상기시키고 있다.<sup>30)</sup> 김대통령도 군축문제에는 상당히 전향적 인식을 갖고 있기에 남북기본합의서 이행을 통한 군축방식에 대한 의지를 표명했다.<sup>31)</sup> 미국 식자들의 계속되는 군축제안은 미국정부의 시각과 결코 다르지 않으리라 추정된다.

탈냉전시기 특성은 탈군비경쟁, 탈군사화 경향일 것이다. 논의되고 있는 군축 문제가 보다 진지하게 진전되면 90년대 들어서 우리사회가 크게 시

29) 그는 이러한 군축에 대한 진지한 고려를 학술회의, 언론지면 등을 활용하여 반복적으로 강조하고 있다.

30) 한겨레신문 시평, 1998. 4. 9.

31) 한겨레신문, 1998. 5. 15.

달려온 북한의 핵개발의욕을 낮추게 할 수 있으며, 인도와 파키스탄의 핵개발경쟁에 따라 북한으로 변질 가능성이 높은 핵도미노 현상을 막는데도 일조를 할 것이다. 최근 진행되어 온 4자회담도 한반도 평화체제구축이라는 차원에서 군축문제 등을 진지하게 토의하는 장으로 활용될 수 있을 것이다.

## V. 과제와 정책적 대응

신정부는 냉전과 탈냉전이라는 이중적 구조가 혼재하는 상황하에서 남북 관계를 구조조정해야 하는 쉽지 않은 상황에 처해 있다. 냉전의 논리가 굳건한 현실에서 탈냉전의 변화된 상황에 적응하는 대응책을 수립하여 집행해야 하기 때문이다. 냉전과 탈냉전이 중첩된 상황에서 시대에 뒤쳐졌지만 현실적 기반을 공고히 하고 있는 냉전논자들을 설득하여 탈냉전 세계화의 흐름속에서 구시대의 이념적 명분을 탈피하여 실용주의적 국가이익을 추구하기 위한 정책을 수립 집행하는 것은 보통 어려운 일이 아니기 때문이다. 따라서, 창구단일화, 상호주의 원칙 고수, 대북피해의식과 제로섬식 인식, 정경분리 불가 등을 신앙적으로 고수하는 사람들을 설득하여 다채널 다매체의 다원주의 방식과 실용주의적 관점에서의 국가이익을 이해하도록 하는 과제를 안고 있다.<sup>32)</sup>

신정부는 그동안 신중하지만 과감한 대북정책 제시를 통해 어느 정도 좋은 평가를 얻고 있다. 미국측으로부터 호의적 반응을 얻고 있으며 국민들로부터도 긍정적인 평가를 얻고 있는 것으로 나타나고 있기 때문이다.<sup>33)</sup>

32) 냉전에서 탈냉전으로 또 국가중심적 일원체적 사고에서 세계화적인 다원주의적 사고로의 패러다임적 변화는 공동체내에서 그러한 새로운 사고를 공유하는 사람들의 수가 많아질 때 발생하는 일로 간주되고 있다. Thomas S. Kuhn, 앞의 책, 176쪽.

33) 신정부의 대북정책에 대해서는 국민여론은 전반적으로 공감하고 있는 것으로 나타났다. 국정신문, 1998. 5. 4일자 '남북관계' 여론조사결과 보도 참고.

협상 파트너인 북한 역시 비록 3년 9개월만에 재개된 당국자간 회담에서 성과를 도출하지 못하고 결렬되었으나 북측은 우리의 신정부에 대해 ‘희망과 기대’를 갖고 있음을 표명하기도 했다.<sup>34)</sup> 대북관계를 결정짓는 주요 변수인 미국정부로부터 깊은 신뢰를 얻고 있는 것으로 알려져 있기에 이러한 신뢰를 바탕으로 하여 보다 실용주의적인 입장을 견지하여 생산적인 남북관계를 열어가야 할 것이다. 신정부에 대한 호의적 반응이 늘 지속될 수 있는 것만은 아니기에 추진하고 있는 전향적 정책이 가까운 장래에 가시적인 성과를 도출할 수 있도록 현실성 있는 후속조치로 계속 뒷받침해 주어야 할 것이다. 남북관계에서 성과가 없으면 김대통령의 전향적 정책에 만족하지 못하는 세력으로부터 강력한 저항에 직면할 개연성이 높은 것이다.

복잡하고 미묘한 남북관계를 효율성 있게 풀어나가 가시적인 성과를 도출하기 위해서는 “장기적인 비전을 갖고 강경 정책을 지양하고 유연성 있는 대북정책을 추진하여 점진적이고 실용주의적 접근”을 해야한다는 주장에 귀기울일 필요가 있다.<sup>35)</sup> 이번의 베이징 회담결과에서 나타난 것처럼 국가실리를 우선하는 실용주의적 사고보다는 냉전적 명분에 집착하여 강경한 정책을 고수하려는 유혹이 언제나 제기된다. 또한 남북한간의 평화체제가 구축되지 않은 시점에서는 잠수정 침투사건에서 제기된 바와 같이 언제든지 강경한 대응방식을 요구하는 목소리가 제기될 수 있다. 하지만 이러한 유혹을 극복하여 일관된 대북정책 청사진을 갖고서 유연하고 실용주의적인 정책을 펼쳐갈 의지가 필요한 것이다. 또한 문민정부하에서 소기의 성과를 거두지 못한 대북 포용정책(engagement policy)을 견지할 경우에도 내정 간섭으로 흘러가지 않도록 유의해야 할 것이다.

신정부의 대북정책에서 극복해야 할 또 다른 중요한 과제는 남북관계에서 흔히 발생되어 온 ‘냄비논리’ 혹은 그에 따른 즉흥적 감정적 대응을 배제해야 한다는 점이다. 냉전적 환경은 정보의 독점화 단선화가 이루어져

34) 중앙일보, 1998. 4. 16. 돈 오버도프 역시 “북한측이 김대통령을 겨냥해 이따금 비판을 가하고 있지만 전임자들에 비하면 강도가 약한 편이다.”는 논평을 하고 있다. 중앙일보, 1998. 3. 20.

35) 광태환, “새정부의 대북·통일 정책 추진 방향”, 『통일경제』, 제37호(현대경제사회연구원, 1998).

검증되지 않은 정보의 일방적 유포에 의해 국가 전체가 놀라는 일이 적지 않게 발생했다. 첩보수준의 검증되지 않은 정보에 국가 전체가 북새통을 일으키면서 정책적 일관성을 상실한 일이 비일비재 한 것이다. 최근의 북풍조사결과에서 나타난 편지조작의 경우와 정주영씨의 소떼를 동반한 방북 논의시 터져나온 북한에 만연된 전염병과 관련된 정보유포와 정부부처간 혼선 소동, 북한의 핵무기개발 여부와 북한의 대포동 미사일에 대한 정보,<sup>36)</sup> 등에서 단순한 혼동의 차원을 넘어 대북정책의 일관성과 효율성을 크게 훼손시켰던 것이다.

또 과거보다 활발히 전개될 것으로 예상되고 있는 남북관계에서 특정 정치세력이나 정부부처에서 신중치 못하게 전개될 수 있는 다원화경향에 대해 내면적 조화를 이룰 수 있도록 해야할 것이다. 최근 남북국회회담과 개별 정당의 접촉도 긍정적으로 검토하겠다던 통일원 장관의 국회답변이 여소야대의 정국현실과 맞물려 결국 2일이 채 못되어 철회되고 만 일은 정부정책의 일관성과 신뢰감을 훼손시킬 수 있는 일이라 할 수 있을 것이다.<sup>37)</sup>

## VI. 맺는 말

반세기만의 발생한 여야간 정권교체와 전대미문의 IMF체제의 등장은 남북관계에도 큰 구조조정 요구를 하고 있다. 냉전과 탈냉전의 이중구조하에서 구각을 탈피하고 새로운 환경에 적응해야 하는 패러다임적 변화의 시기에 도달한 것이다. 변화의 방향은 분명 냉전에서 탈냉전 세계화로의 이행이지만 엄존하는 냉전적 현실이 하나의 큰 걸림돌로 남아있기에 정책적 선택이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 신정부는 냉전적 논리를 견지한 사람

36) 미국과학자연합(UCS)의 미사일 전문가인 데이비드 라이트 박사는 북한의 대포동 미사일의 사정거리가 과장된 것으로 미국으로부터의 양보를 겨냥한 북측의 '대미협상용' 입을 주장하기도 했다. 중앙일보, 1998. 4. 3일자 및 1998. 4. 23일자 기사 참조.

37) 조선일보, 1998. 4. 15.



들을 설득하여 탈냉전 환경에 적응해가야 하며 새롭게 제시하는 전향적 정책들이 가시적인 성과를 도출해내야 하는 과제를 안고 있다.

냉전시대를 풍미한 창구단일화 원칙, 상호주의 원칙, 안보우위의 개념 등은 오늘날의 변화된 환경에서 설명력을 상실하면서 비효율성을 가중시키고 있다. 특히 IMF시대의 도래로 우리의 약화된 경제현실로 인해 비생산적인 냉전적 명분에 따라 발생하는 국가적 비용을 허용하기 힘들게 만들고 있다. 남북한은 양측이 함께 맞고 있는 국가경제위기 상황에서 상호 제로섬식의 대립에서 넉제로섬식의 경쟁·협력관계로 이행하고, 중앙정부간 창구단일화에서 다채널 다매체의 다원주의적 접촉방식으로의 이행을 요구받고 있으며, 소모적 군비경쟁에서 군비축소를 통한 경제회복을 요구받고 있다. 냉전적 제로섬식 경쟁방식은 통나무 같이 밀기(log-rolling)식의 넉제로섬 방식의 협력관계를 요구받고 있다. 이러한 시대적 요구는 냉전적 현실의 벽에 부딪쳐 해소되지 못한 가운데 현실적인 이증성과 정책적 혼선 및 비효율성을 가중시켜 왔다.

신정부는 이러한 시대적 요구를 일정 부분 수용하여 상당히 전향적인 대북정책을 제시하고 있다. 대북규제의 과감한 완화, 정경분리 원칙 천명, 북한방송의 단계적 허용, 남북기본합의서에 따른 군축 등이 선언되거나 조치되었다. 하지만 이러한 선언적 조치가 현실적인 성과를 도출해내기 위해서는 이러한 선언과 조치가 현실성을 얻을 수 있는 후속조치가 계속 뒤따라야 할 것이다. 신정부의 전향적 정책은 북한의 태도변화를 유도하기 위해 우리측이 먼저 할 일을 하는 포지티브-섬 방식의 대북 포용정책이라고 할 수 있을 것이다.

신정부의 전향적인 대북정책이 국내외적으로 긍정적인 평가를 받고 있지만 새로운 정책은 그 성과를 도출해내지 못하면 신정부의 대북정책을 불만족스럽게 생각하는 집단으로부터 강력한 견제와 저항을 받을 수 있다. 신정부의 새로운 대북정책은 분명 세계사의 흐름에 부응하면서 동시에 엄존하는 냉전적 현실을 신중히 고려한 가운데 나온 것이지만 냉전과 탈냉전의 이중구조가 존재하는 한반도 상황에서 정책의 성공여부가 시험되고 있다고 할 수 있을 것이다.