

햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복방안

김 종 갑*

◆ 논문 요약 ◆

분단 이후 역대 대북정책은 대체로 단기적 안목에서 기안이 마련되었고 지속적으로 추진되지 못했다. 남북관계의 실질적 개선보다는 선언적 성격이 강했으며, 원론적인 통일 위주의 정책이었다. 이러한 기존 대북정책의 한계와 90년대 국내외적인 안보상황의 변화로 인한 북한의 정치경제적 고립은 김대중 정부의 ‘햇볕정책’(sunshine policy)이 등장하게 된 배경이 되었으며, 햇볕정책은 남북간의 화해와 협력을 바탕으로 한반도 긴장완화와 평화체제 구축을 위한 현실적이고 능동적인 대북정책이었다. 무엇보다 햇볕정책이 개진한 새로운 차원의 대북 접근법은 지속적인 교류와 지원을 통한 북한체제의 개방개혁이었으며, 다양한 분야에서 괄목할만

한 성과를 가져왔다. 하지만 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 남북정상회담 이후 지속적 추진여부를 둘러싸고 남남갈등이 대두되었고, 이는 한국정치의 균열구조에서 비롯된 정치역학적 산물이라는 측면이 강하였다. 그러므로 햇볕정책이 정권교체와 무관하게 항구적인 대북정책으로 지속성을 보장받고, 남남갈등을 극복하기 위해서는 첫째 이념간·지역간 대립구도에서 비롯된 ‘보수 대 진보’의 갈등(conflict)을 통합(integration)이라는 민족적 가치로 승화시켜야 하며, 둘째, 일관된 대북정책기조를 견지함으로써 정당의 정체성을 확고히 하고, 이를 바탕으로 국민의 정당일체감을 강화시켜야 할 것이다.

I. 머리말

1998년 2월 출범한 김대중 정부의 ‘햇볕정책’(sunshine policy)은 남북간의 평화·화해·협력을 바탕으로 북한사회를 개혁과 개방으로 유도하고 한반도 평화체제 구축을 위한 적극적인 의지의 표명이었으며 다양한

* 2003년 2월 독일 베를린자유대학 정치학 박사 취득

분야에서 괄목할만한 성과를 가져왔다. 남북한은 9차례 장관급 회담을 포함해 정치, 경제, 적십자 등 각 분야에서 80차례에 가까운 공식 회담을 가지며 분단 반세기의 벽을 허물었다. 뿐만 아니라 금강산 관광사업이 정착되고, 경의선, 동해선 철도·도로 연결공사가 진행되었다. 무엇보다 남북정상회담이 분단 이후 최초로 만나 6·15공동선언에 합의하였고, 3회에 걸친 이산가족상봉이 이루어 졌으며, 개성공단 건설 추진, 임진강 수해방지 사업, 아시아경기대회 복측 선수 및 응원단 참석 등 남북관계에 있어서 획기적인 진전을 가져왔다. 하지만 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 햇볕 정책은 남북정상회담 이후 지속적 추진여부를 둘러싸고 심각한 국론분열 양상을 일으켰으며 이는 햇볕정책의 역사적 의미를 퇴색시키고 있다.

본고는 김대중 정부가 지속적으로 추진한 햇볕정책과 이에 대한 부정적 평가로 등장한 남남갈등의 원인과 쟁점을 고찰하였다. 우선 햇볕정책의 의미와 성격을 규명하기 위하여 역대정부가 추진했던 대북정책의 변화를 비판적으로 서술하였다. 특히 햇볕정책이 수립된 직접적 배경으로 작용한 90년대 국내외적인 안보상황의 변화에 주목하였다. 이어 햇볕정책이 추진되는 과정에서 등장한 남남갈등의 원인과 쟁점들을 조명하였는데 원인의 규명에는 균열이론을 바탕으로 이념적 대립을 구조적 측면에서 살펴보았고 갈등의 주요쟁점인 경제교류확대와 대북지원을 북한 정권교체 가능성과 연계하여 분석하였다. 마지막으로 햇볕정책이 우리정부의 일관된 대북정책으로 지속성을 보장받고 남남갈등을 극복하기 위한 방안을 제시하였다.

II. 햇볕정책의 등장과 의의

1. 역대정권의 대북정책

분단 이후 우리 정부는 국제사회의 냉전기류 속에서 반공이데올로기를 고수하면서 북한과 참여한 대립양상을 보였다. 북한을 보는 시각도 관계개선이라는 측면보다는 제압하고 극복해야할 대상으로서의 인식이 지배적이었다. 대북정책 또한 쿠데타로 등장한 박정희 정권의 권력 유지와 강화를 위한 정당성 확보전략으로 이용되었으며 ‘선건설 후통일’을 내세우며 경제

성장을 대북정책보다 우선시하였다. 그러나 70년대에 들어오면서 미국의 대한반도 정책의 변화는 우리의 대북정책이 긴장완화와 평화정착으로 방향전환하는 계기가 되었다. 이러한 정책변화의 분위기 속에서 1970년 8월 15일 남북간 긴장완화를 촉구하는 ‘평화통일구상선언’을 시작으로 1972년 최초의 남북간 합의 문서인 ‘7·4 남북공동성명’이 발표되었다. 그러나 성명의 3대 원칙인 자주·평화·민족 대단결은 그 모호함과 현실성의 부재로 북한의 긍정적인 반응을 이끌어 내지 못하였다. 오히려 통일에 관한 보다 구체적인 구상은 1974년 ‘평화통일 3대 기본원칙’에서 드러났는데, 이는 남북 상호 불가침 협정의 체결, 상호 문호 개방과 신뢰 회복을 위한 남북대화, 교류협력의 증진, 그리고 이를 바탕으로 토착인구 비례에 의한 남북한 자유총선거 실시를 천명한 것이었다.

이어 군부쿠데타와 광주민주화운동의 무력진압으로 권력을 장악한 전두환 정부는 ‘민족화합 민주통일방안’에서 평화정착과 교류협력을 통한 남북간의 평화공존을 지향하는 단계적 통일론을 제시하였으나 이전 통일방안과 근본적인 차이를 보이지 못했다. 또한 1984년부터 1986년 사이에 경제회담을 필두로 다양한 부문의 남북간 회담이 개최되고, 이산가족 고향방문단 및 예술공연단의 교환방문을 성사시켜 남북교류의 진일보한 면을 보였으나, 북한이 팀스피리트 한미군사훈련 중지와 국가보안법 폐지를 요구하면서 남북관계는 담보상태에 머물렀다.

결국 권위주의 정권 하에서 추진된 대북정책은 실질적인 진보를 이루었다고 평가하기 힘들다. 1960-70년대 박정희 정권의 최우선적인 관심은 경제성장이었으며, 대북정책도 경제성장의 관점에서 평가되고 추진되었다. 즉, 경제성장을 통해 안보위기를 극복하고 평화통일을 달성한다는 것이었다. 이에 따라 경제력은 곧 안보위기를 극복하고 평화통일을 이루는 시대적 과제로 설정되었다. 전두환 정권 하에서도 대북정책은 평화적 통일을 지향한다는 명분으로 정권의 정당성을 강화하려는 의도로 추진되었으며 남북간 우호와 상호협력을 실질적으로 증진시킨다는 관점보다는 권위주의 체제를 강화하기 위한 의도가 강했다. 그러므로 권위주의 시기의 대북정책은 시대적 상황에 결부된 선전적 성향이 강했으며 일관되고 지속적인 추진이 아닌 간헐적인 양상을 띠 수 밖에 없었다. 또한 이 시기의 대북정책

은 한반도 긴장완화의 현실적 필요성과 분단현실의 극복이라는 당위성의 시각에서 추진하는 것이 아니라 업적위주의 선언적 경향을 보여주었다. 대북정책에 대한 적극성 또한 결여되었고, 원론적인 통일을 지향함으로써 제한적이고 단기적인 시도였다고 평가할 수 있다.

노태우 정부에 들어와 북방정책의 이름으로 추진된 대북정책은 변화된 국내외 정세에 효과적으로 대처하고 남북간의 실질적인 관계개선을 위한 노력을 보였다. 이는 국내적으로 6·29선언을 통해 제도적 민주화가 정착되면서 실질적인 민주화를 위한 국민적 욕구와 기대감이 남북화해협력의 시도와 정책제안으로 표출되었기 때문이다. 이러한 국내정치적 변화는 남북관계와 통일문제에 있어서 기존과는 다른 새로운 인식으로 나타나게 되었고, 대북정책 또한 시대적 변화에 능동적으로 대처하기 위한 방향으로 설정되었다. 국외적으로도 독일통일, 소련과 동유럽 공산권의 해체, 한·소(1990년 9월), 한·중(1992년 8월) 수교, 남북한 유엔 동시가입 등은 노태우 정부의 대북 관계개선 노력에 고무적으로 작용하였다. 이러한 배경에서 나온 1988년 ‘7·7 특별선언’¹⁾과 ‘한민족공동체통일방안’²⁾ 그리고 1991년 11월의 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도 비핵화 공동선언’ 등은 노태우 정부의 획기적인 성과로 평가할 수 있다.

-
- 1) 7·7 선언의 주요 골자는 다음과 같다: ① 남북 각계각층 인사의 교류 및 해외인사의 남북한 자유왕래 허용, ② 이산가족의 교류 지원, ③ 남북교역의 문호개방 및 민족내부교역으로서의 간주, ④ 우방국의 대북한 교역 불반대, ⑤ 소모적 남북 대결외교의 종식, ⑥ 북한의 미·일 등 우방과의 관계개선 협조. 동북아 평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』 (서울: 밀레니엄북스, 1999), p. 89.
 - 2) 1민족·2국가·2정부의 원칙으로 집약되는 이 통일안은 첫째, 자주, 평화, 민주주의 통일 3원칙을 천명한 것으로, 첫째, 분단 현실의 인정을 전제로 민족통일을 거쳐 정치적 통일인 국가통일을 실현하고, 셋째, 남북간의 협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 과도기적 통일체제인 남북연합을 제시하며, 넷째, 민족동질성의 회복을 위한 교류협력의 추진과 병행하여 정치·군사문제도 함께 해결해 나가며, 다섯째, 자유, 인권, 행복이 보장되는 통일국가의 실현을 제시하였다. 유석렬, “통일문제와 남·북한 관계”, 정일영 편, 『한국외교 반세기의 재조명』 (서울: 나남, 1993), p. 143.

2. 1990년대 한반도 안보상황의 변화

1990년대 들어와 북한경제의 침체는 가속화되었다. 계획경제의 비효율성, 중공업과 군수산업에 치우친 자원분배 등에 기인하는 북한의 만성적인 경제난은 소련해체 이후 경제적 지원이 단절되면서 더욱 심화되었다. 더욱이 95년 이후 기뭇과 홍수피해로 북한의 식량고갈현상은 1997년 최고조에 달했다. 이와 더불어 북한을 압박한 것은 외교적 고립이었다. 소련의 해체로 비롯된 동구사회주의 공산권의 몰락과 한·중 수교는 북한의 입지를 국제사회에서 더욱 압박하는 결과를 가져왔다. 이러한 경제난과 외교적 고립 속에서 북한의 핵보유 의혹에 대한 미국의 압력은 북한으로 하여금 1993년 3월 ‘핵확산 금지조약’(NPT) 탈퇴라는 ‘벼랑끝 전술’(brinkmanship)을 선택하게 하였다. 그러나 이듬해 ‘제네바 북미기본합의’를 통하여 북한은 미국의 대북한 경제제재 완화와 에너지의 안정적인 보급을 이끌어냈다. ‘제네바협정’의 체결로 미국과의 협상에서 우위를 점한 북한은 체제강화와 김일성 사후 김정일의 권력승계를 확고히 하려고 하였고, 이는 1996년 ‘강릉무장공비 침투사건’, ‘휴전선 총격전’, ‘서해안 침투’ 등과 같은 일련의 체제결속과 과시적 행동으로 나타났다. 출범 초기 대북지원과 남북간 회담추진 등, 대북 관계개선을 위한 실천적 의지를 보였던 김영삼 정부는 이러한 안보환경의 위기 속에서 대북 강경노선으로 선회하였는데,³⁾ 이는 탈냉전의 국제적인 해빙분위기 속에서 북한이 직면한 경제난과 외교적 고립, 김일성 사망으로 인한 권력분열가능성과 같은 요인들이 북한의 자체붕괴를 가져올 것이라는 조기붕괴론이 대두하였기 때문이다. 이러한 측면에서 북한의 핵문제 또한 새로운 차원의 위기로 인식하기보다는 체제붕괴의 신호탄으로 해석하였다. 무엇보다 잇달은 위기국면으로 악화된 국내여론은 김영삼 정부의 보수집권세력으로 하여금 강경대응을 용이하게 하였다. 결국 대북 강경세력의 정책추진은 남북관계와 군사적 긴장상태를 더욱 경색시키는 결과를 초래하여 한반도 안보상황의 변화에 부응하는 신축적인 대북정책을 수립하는데 한계를 보였다.

3) 홍관희 외, 『대북포용정책의 발전방안 연구 - 남북 화해협력 촉진방안』 (서울: 통일연구원, 2001). p. 17.

그러므로 1998년 출범한 국민의 정부가 대북한 포괄적 접근과 포용정책을 추진하게 된 내적(endogenic) 배경에는, 북한체제가 조만간에 자체적인 변혁이나 붕괴로 남한에 흡수될 것이라는 이른 바 조기붕괴론 내지 흡수통일론이 설득력을 잃고, 오히려 장기적으로 북한의 변화를 유도해야 한다는 현실적인 인식에 기초한 것이었다. 즉 김대중 정부는 기존의 대북정책으로는 상황을 악화시킬 수 밖에 없다는 판단을 하였고, 제네바합의 이후, 교착상태였던 대북정책에서 북한의 잠재적인 위협을 불식시키고 북한의 핵위기로 인해 더욱 고조된 한반도의 안보위기에 대처하기 위한 새로운 대북정책기조가 필요하다는 판단을 하게 되었다. 또한 1997년 금융위기(IMF)의 여파로 한반도의 위기상황이 지속될수록 경제회복에 부정적인 영향을 끼칠 것을 우려하지 않을 수 없었다.⁴⁾

대북포용정책의 추진에 긍정적으로 작용한 것으로 외적 요인(exogenic factor)도 언급될 수 있다. 북한의 전통적인 우방인 러시아, 중국과의 외교관계가 수교 후 지속적으로 개선되었으며, 특히 북한의 비핵화와 전쟁가능성 억제를 대북정책의 목표로 하는 미국은 제네바합의 이후 1998년 9월 ‘대포동 미사일 1호 발사’, ‘금창리 지하 핵시설 의혹’ 등 남북간의 긴장국면이 지속되자 기존의 강경노선이 대북정책에 있어서 실효성을 거두기 어렵다는 현실적 판단을 하게 되었다. 따라서 미국의 기존 대북정책기조인 ‘봉쇄정책’(containment policy)은 ‘연착륙정책’(soft-landing policy)으로 선화하게 되었고, 1999년 10월 ‘페리보고서’를 통해 구체적으로 천명되었다.

이러한 내외적인 요인에 의해 탄생한 햇볕정책은 이전 대북정책과 근본적인 차이를 보였다. 기존의 정부들이 정치상황에 따른 가변적인 대북정책을 추진하였으며 우선적으로 통일에 초점을 맞추는 대북정책을 추진해온 것에 반해, 햇볕정책은 통일을 우선하지 않는 ‘선(先)화해협력, 후(後)통일’을 주창하였으며, 통일 또한 남한의 주도아래 이루어지는 흡수통일을 배제하고 북한체제의 인정을 전제로 한 교류·협력이 항구적으로 정착되는 실질적인 통일의 상태(de facto unification)를 추구한다는 점이다. 이러한 햇볕정책의 구체적인 실현으로 김대중 정부는 정경분리 원칙 하에 민

4) 홍관희 외, 위의 책, p. 52.

간차원의 대북경제협력을 중심으로 북한에 지속적으로 경제적 지원과 협력을 추진하였다.

Ⅲ. 남남갈등의 대두

1. 갈등의 현황

햇볕정책을 표방한 김대중 정부의 대북한 경제적 지원 경험의 확대 등 일련의 정책들은 국내적으로 지지와 비판을 동시에 보여 주었다. 햇볕정책의 지지론자들은 남북이 첨예하게 대립하고 있는 군사적 긴장상태를 완화시키고 평화적 통일의 기초를 마련했다는 점에 역사적 의미를 두고 있으나, 보수비판세력의 주장은 인도적 차원의 명분으로 이루어지는 일방적인 시혜성 대북한 지원이 북한의 군사력 유지와 확충에 이용되도록 방조하여, 결국 북한을 변화시키기보다는 오히려 북한체제를 강화시켜 한반도 안보 상황을 악화시켰다는 평가이다. 이러한 부정적 평가를 확산시킨 것은 남북 간 군사적 긴장을 촉발하는 사건들이었다. 이미 북한은 ‘동해안 잠수정 침투’와 ‘미사일발사’, ‘서해연평해전’ 등 ‘강성대국론’에 입각한 대남 적대정책을 취하였으나, 김대중 정부는 변함없이 교류협력을 강조하는 햇볕정책을 추진하여, 2000년 6월에는 햇볕정책의 총체적 성과로 평가되는 남북정상 회담이 성사되었다. 그러나 2001년 1월 출범한 미국 부시행정부의 대북 강경노선과 ‘서해교전사태’, 2001년 10월 북한의 ‘핵개발 시인’ 등과 같은 위기상황들은 보·혁의 대립구도에서 보수세력의 햇볕정책에 대한 비판의 목소리를 높여주었고, 남남갈등의 양상으로 표면화되었다. 하지만 남남갈등의 직접적인 배경으로 작용한 것은 2001년 ‘8·15 평양민족통일대축전’에서 남한 민간통일단체의 ‘만경대 방문록 파문 사건’과 ‘3대 통일 헌장 기념탑 개막식 참석’, 그리고 이에 대한 보수언론의 과대보도라고 할 수 있다. 그리고 이러한 보수적 비판세력의 확산 움직임에 김대중 정부는 장기적이고 점진적인 추진이 요구되는 대북포용정책의 당위성을 구체적 성과로서 제시하여 햇볕정책의 정당성을 확보하려고 하였고, 이에 따른 위기

탈출적 시도는 '6·15 남북정상회담'과 '5억불 대북송금'의 연관성에 대한 의혹을 비등시켜 갈등의 차원을 더욱 심화시키는 결과를 가져왔다.

2. 갈등의 원인: 정치적 균열구조의 재편(realignment)

햇볕정책을 둘러싼 보·혁의 대결구도는 정책적 성과나 정치적 이슈에 대한 표면적이고 단선적인 대응이라기보다 한국정치의 균열구조에 기인하는 바가 지대하다고 할 수 있다. 그리고 그 기원은 권위주의 체제 하의 '독재 대 반독재'의 균열구조(cleavage structure)⁵⁾에 뿌리를 두고 있다. 해방과 분단을 거치면서 지배계급으로 자리잡은 보수우익 세력은 권력독점과 장기집권을 위하여 민주적 절차와 방법을 유린하였고 반공이데올로기는 독재정권의 정통성 부여와 권력강화의 수단으로 이용되어 총력안보와 반공제일주의를 강조함으로써 시대적인 민주화욕구를 탈쟁점화(marginalization)하는 기능을 하였다. 이 과정에서 정당은 다양한 사회계층의 이해관계를 수렴·표출하는 정당 본연의 기능에서 벗어나, 집권당은 독재정권의 권력유지수단으로 전락하고 야당은 사회적·정치적 기반의 부재로 인하여 주도적인 대항세력으로 성장하지 못하였다 이는 한국정당이 서구정당처럼 계층이나 집단의 이해관계, 정치적 신념, 시대적 조류, 역사적 경험에 따라 오랜 세월을 거쳐 형성된 것이 아니라, 소수 권력엘리트에 의해 정치적 이슈를 중심으로 형성되었기 때문이다 하지만 군사정권이 주도한 70년대의 산업화와 비약적인 경제성장은 80년대에 들어와 오

5) 균열이론(cleavage theory)은 립셋(Seymour M. Lipset)과 록칸(Stein Rokkan)에 의해 1967년 체계화된 정당분석이론으로, 정당을 시민사회에 존재하는 갈등에 따라 형성된 지지세력과 소수엘리트의 연합체로 규정하고 있다. 립셋/록칸의 균열이론은 사회적 갈등축을 형성하는 대립구도를 4가지(지역, 종교, 계급, 이념)로 설명하며, 이러한 관계들의 지속적 상호연관성 속에서 서구 정당제도의 안정성을 설명하고 있다. 한국의 경우, 립셋/록칸의 4가지 균열선 중에서 계급과 지역이 정당형성으로 이어졌다고 할 수 있다. Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, (New York: Free Press., 1967), pp. 14ff.

히려 노동운동을 확산시키고 시민의 정치참여의식을 고양시키는 원동력이 되었고, 결과적으로 민주화운동의 사회적 확산을 가져왔다. 이와 더불어 권위주의체제 하에서 형성된 정치권의 ‘독재 대 반독재’, 혹은 ‘민주 대 반민주’의 대립구도는 80년대 중반의 자유화과정을 거치면서 약화되기 시작하여, 1987년 6·29선언과 같은 국내 민주화의 진전과 국제적 탈냉전 기류의 확산으로 영향력을 잃게 되었다. 이에 따라 정치적 균열구조의 변화가 나타나, 기존의 반독재 민주화세력은 보수적 수구세력과의 대결구도에서 진보적 성향을 띠게 되었고, 광주민주화운동으로 고조된 영·호남의 대립구도는 1987년 대통령선거를 계기로 표면화되었다. ‘보수 대 진보’의 이념적 대립과 ‘영남 대 호남’의 지역적 대립은 1998년 대통령선거에서 한국 정치사상 최초로 호남출신의 김대중 후보가 대통령에 선출되면서 정점에 달하였다. 따라서 보수와 진보의 양 진영이 지역적 균열과 결합하여 보수적 영남지역주의와 진보적 호남지역주의라는 균열구조의 ‘적층(積層)현상’을 나타내는 것으로 볼 수 있다⁶⁾ 즉, 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 국내정치의 남남갈등은 보수적 영남지역주의와 진보적 호남지역주의가 햇볕정책을 계기로 첨예하게 대립된 정치역학적 표출이라 할 수 있다.⁷⁾ 이처럼 햇볕정책을 둘러싼 남남갈등을 정치적 대립이 표면화된 것으로 볼 때, 그러한 갈등은 이미 구조적으로 내재되어 있었다고 할 수 있으며, 그러한 구조적 성격은 정책에 대한 판단이나 평가의 기준이 객관적인 시각을 견지하지 못하고, 준거집단의 정치적 이해관계나 이념적 가치에 중

-
- 6) 저자와 마찬가지로 진영재 박사는 “... 지역균열이... 이데올로기 균열(과)... 중첩성을 띠게될 때 더욱 강한 현상으로 나타날 수 있다.” 라고 말한다. 이에 반해 김근식 박사는 남남갈등의 발생배경을 이념적(보수 vs. 진보), 지역적(영남 vs. 호남) 대립구도에 기인한 것으로 규정하지만 각각의 균열축을 독립적인 것으로 보고 있다. 진영재, “분단구조와 남한내부의 정치적 갈등,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), p. 44; 김근식, “대북 퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제,” p. 165.
- 7) 최완규 박사 또한 남남갈등이 대두하게 된 배경을 진보와 보수의 ‘비대칭 양극 구도’에서 진보세력에 유리하게 힘의 우위가 이동한 것으로 본다. 최완규, “대북 화해협력정책의 성찰적 접근,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), p. 20.

속되어, 결정론적 사고와 관성적인 비판에 의해 지배되고 주도될 수 있음을 의미한다.

3. 갈등의 쟁점: 대북 화해협력정책의 효율성

햇볕정책이 추진되는 과정에서 사회, 문화, 언론, 예술, 체육 등 다양한 분야의 대북지원과 교류가 있었다. 국민의 정부 출범 이후 차관이나 인도적 지원의 형식으로 북한에 제공된 지원규모는 1998년 이후 2002년 12월까지 5년간 정부와 민간 모두 합쳐 4억 6,280만 달러에 달하였다.⁸⁾ 이 외에도 북한은 우리 정부로부터 금강산 관광대금과 쌀 비료, 생활필수품 등의 막대한 원조를 얻었다. 물론 이러한 정부의 지원이 나름대로 괄목할만한 성과로 나타나긴 하였으나 북한이 간헐적으로 서해교전 등의 무력도발의사를 보이고, 핵문제가 별다른 진전없이 교착상태에 빠지면서 ‘일방적 퍼주기’나 ‘햇볕정책 무용론’ 등과 같은 부정적 평가가 제기된 것이다. 대북 강경론자들은 햇볕정책이 북한의 변화를 유도할 수 없다면 햇볕정책의 요체인 ‘교류·협력을 통한 북한의 변화유도는 비현실적이며, 오히려 한반도 긴장완화와 평화정착을 더욱 요원하게 만드는 것이라고 주장한다. 하지만 이 같은 비판적 목소리로 인해 김대중 정부의 대북 화해협력정책이 지닌 원론적 타당성이 폄하되어서는 안될 것이다.⁹⁾

햇볕정책의 근본적인 취지는 대북한 강경노선을 지양하고, 경제적 지원과 인적·물적 자원의 교류와 협력에 중점을 두는 유화정책을 지속함으로써 우선적으로 북한사회의 자유화와 개혁의 분위기를 조성하자는 데 있다

8) 1998년 국민의 정부 출범 이후 2002년 12월말까지 5년간 정부차원의 대북 지원은 2억 7,208만 달러이며, 종자개량, 농자재 지원, 결핵 퇴치, 병원 현대화, 삼림 복구 등 민간부문의 지원은 1억 9,072만 달러로 집계되었다. 통일부 편, 『통일백서, 2003』 (서울: 통일부 통일정책실, 2003).

9) 이는 손호철 박사의 표현(“햇볕정책에 대한 총론에 대해서는 많은 국민들이 지지를 하고 있지만 각론에 있어서는 많은 비판이 있는 것이 사실이다.”)처럼 햇볕정책에 대한 비판이 햇볕정책의 본질적 의미에 대한 부정은 아닌 것이다. 손호철, “대북포용정책과 남남갈등,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), p. 30.

이 점에서 개방과 개혁을 정권교체의 일반적인 가능성으로 보는 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 논제는 햇볕정책의 전략적 효용성에 힘을 실어준다.¹⁰⁾ 토크빌은 그의 대표적인 저서 ‘구체제와 혁명’(L’Ancien régime et la révolution)에서 정권교체의 원동력을 무력적 강압구조 하에서 발생하는 항거가 아닌 개혁과 개방 그리고 이에 수반되는 자유화 조치들 속에서 일어나는 자체적인 변혁으로 보고있다. 북한체제 내부의 자유적 분위기의 도입과 확산은 결국 체제의 점진적인 변화를 가져올 수 있는 동인(動因)으로 작용할 수 있는 것이다. 북한과 같이 자원이 통제되고 교류가 억제된 폐쇄적인 사회에서는 내부혁명에 의한 붕괴는 현실적인 판단일 수 없다. 오히려 북한사회를 개혁·개방으로 유도하는 환경과 분위기를 조성하여 자체적인 변화와 개혁을 유도하는 노력이 효과적인 대안일 것이다. 따라서 지속적인 교류와 협력을 내용으로 하는 햇볕정책을 통한 북한체제의 자유화 과정으로의 변화유도는 중장기적인 관점에서 볼 때 상당한 설득력을 얻는다고 판단된다.¹¹⁾ 이처럼 개혁과 개방을 유도하는 자유화과정의 궁극적으로 남북의 통일된 민주적 정체의 수립과 정착으로 귀결된다는 점에서 최우선적으로 선행되어야 할 단계인 것이다.

10) “... l’expérience apprend que le moment le plus dangereux pour un mauvais gouvernement est d’ordinaire celui où il commence à se réformer.” 사전적 의미로는 “나쁜 정부에게 가장 위험한 순간은 개혁을 시작하는 때” 이지만, 여기서 토크빌은 정권교체가 강력한 억압의 시기가 아니라, 개혁을 동반하는 자유화의 시기에 발생한다는 점을 말하고 있다. L’Ancien régime et la révolution, *Oeuvres complètes d’Alexis de Tocqueville*, T. 4, (Paris : Michel Lévy frères, 1866), p. 259.

11) 독일의 경우, 1970년대 서독이 추진하였던 동방정책(Ostpolitik)의 대동독 전략기조인 ‘접촉을 통한 변혁(Wandel durch Annäherung)과 ‘작은 걸음의 정치’(Politik der kleinen Schritte)는 1990년 독일통일의 밑거름이 되었다. Schreiber, Josef. “Internationale Beziehungen,” Sutor, Bernhard(Ed.). 『Politik: Ein Lehr- und Arbeitsbuch für den Politikunterricht <Sozialkunde, Soziallehre, Gesellschaftslehre, polit. Gemeinschaftskunde> auf der Sekundarstufe II der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie im 2. Bildungsweg und in der Erwachsenenbildung』 (Paderborn: Schöningh, 1979), p. 516.

자유화과정의 실천적 출발점으로서의 중요성은 ‘체제변혁이론’(transition theory)의 측면에서 고찰해 볼 때에도 잘 드러난다. 웨보르스키(Adam Przeworski)에 의하면 ‘민주화’(democratization)와 ‘민주주의 공고화’(democratic consolidation)로 이행되는 체제변혁의 과정은 ‘자유화’(liberalization)로 시작된다.¹²⁾ 이때 자유화란 체제의 경직성과 폐쇄적 성격이 야기한 위기상황이 대두하면서 체제의 변화를 요구하는 개혁세력의 형성으로 나타나며 기존 체제의 모순을 극복하기 위한 자유권의 확대와 억압의 해제를 가져온다. 이러한 의미에서 햇볕정책을 통한 대북한 경제적 협력과 지원의 강화는 단기적으로는 북한체제의 경제난을 타개하는 데 목적을 두지만, 북한체제 내에서 개혁세력의 형성을 통하여 개혁개방의 분위기를 진작시켜 중국에는 체제전환의 동력을 개착할 수 있는 장기적인 효율성을 내포하고 있다. 또한 이러한 이유에서 햇볕정책에 대한 비판으로 거론되는 ‘고비용·저효율’의 논리는 효율의 가시적인 성과를 성급하게 요구하는 단기적인 발상이며, 비용 또한 한반도 냉전체제가 지속될수록 더 많은 비용이 소모된다는 점을 고려할 때 타당하다고 볼 수 없을 것이다.¹³⁾

IV. 햇볕정책의 지속성 확보를 위한 남남갈등의 극복방안: 범국민적 가치창출과 정당일체감 조성

김대중 정부의 햇볕정책은 변화된 국제정세와 남북관계, 그리고 국내정치의 복합적인 요인에 의해 등장한 것으로 대북정책의 이정표를 제시하였

12) Przeworski, Adam. “The games of transition: the new South American democracies in comparative perspective,” Mainwaring, Scott/O’Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel(Eds.). *Issues in Democratic Consolidation*. (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992), pp. 105f.

13) 대북 교류·협력은 통일비용을 감축시키는 장기적인 효과도 가져올 수 있다. 황 병덕, 『부시행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향』(서울: 통일연구원, 2001), p. 89.

고, 현 참여정부의 ‘평화번영정책’(peace prosperity policy)¹⁴⁾에 계승되었다는 점에서 자못 그 역사적 의미가 크다 하겠다. 하지만 햇볕정책이 참여정부에서도 정책적 지속성을 보장받고, 우리의 대북정책기조로 정착되기 위해서는 다음의 두 가지 과제에 초점을 맞추어야 할 것이다.

첫째, 햇볕정책에 대한 찬반양론으로 대두된 남남갈등이 정치적 갈등구조에서 파생되었다고 볼 때, 갈등의 성격은 정치권력의 패권(hegemony) 구도에서 비롯된 것으로, 정치적 이슈와 상황변화에 따른 단기적 현상이 아니라 구조적 산물로 해석할 수 있다. 그러므로 갈등이 사회통합과 국민적 일체감조성에 기여하는 순기능으로 역할하기 위해서는 이념과 지역에 연계된 구조적 갈등축에 고정되거나 구속되지 않는 대북정책 본연의 목적, 즉 ‘한반도 긴장완화와 평화적 통일실현’이라는 대전제 하에서 접근하여야 할 것이다. 대북정책이 우리 민족의 운명을 결정짓는 역사적 과제로서, 대북정책의 추진은 ‘통합’(integration)이라는 민족적 가치의 구현이라는 당위성을 내재하여야 한다. 통합의 가치 위에서 대북정책은 비로소 일반 대중의 능동적이며 자발적인 의사가 표출되는 국민적 합의와 지지, 즉 ‘일반의지’(volonté générale)가 반영된 정당성(legitimacy)을 확보할 수 있다.¹⁵⁾

-
- 14) 햇볕정책을 계승한 참여정부의 평화번영정책은 대북정책의 과제와 의미를 남북간의 현실문제로만 인식하지 않고 동북아관계로 확대하였으며, 정책의 내용면에서도 기존 ‘국민의 정부’가 추진하였던 대북·통일정책에 국한하지 않고 외교·안보에 이르는 포괄적인 목표를 제시하였다. 조민, “노무현 정부의 평화번영정책: 전망 및 과제,” 『통일정책연구』 제12권 제1호(2003. 6), p. 10.
- 15) 체제이론(systemtheory)의 시각으로 볼 때, 정당성(legitimacy)은 단순히 입력(input)에 대한 산출(output)으로 보장되는 것이 아니라 환류(feed-back)의 순환과정을 통한 지속적인 재확인을 필요로 한다. 사회적 가치로 상정된 대북정책이 안정된 기반 위에서 효율적으로 추진되기 위해서는 통일포럼의 개최나 통일교육의 활성화 등과 같은 피드백(feed-back) 채널을 정착시켜 대북정책의 평가·개선에 있어서 국민의 의사를 반영하여야 한다. 이는 대북정책에 대한 국민적 공감의 폭을 넓히고, 국민 스스로가 능동적으로 참여하는 정책이라는 인식을 확산시킬 수 있다. 이점에서 고유환 박사는 ‘초당적·범국민적 합의와 지지의 확보’를 참여정부 대북정책의 최우선 과제로 상정하였으며, 이교덕 박사는 구체적인 방안으로 첫째, 통일교육의 강화, 둘째, 홍보의 효율성 증대, 셋째, 북한정보 개방, 넷째, 언론의 협조유도 등을 강조하고 있다. 고유환, “대북·통일·안보정책 과제,” 『관훈저널』 제44권

둘째, 대북정책이 지속적인 지지를 보장받고 일관되게 추진되기 위해서는 정당의 정체성(identity)이 확보되어야 한다. 우리의 정당은 정체성이 결여된 도정을 밟아왔다. 이것은 정당이 사회적 이해관계에 따른 갈등축을 대변하는 조직으로 기능하지 못하고 정당의 정체성보다는 ‘인물지향’(candidate orientation)이 지배적인 요인으로 작용하였기 때문이다.¹⁶⁾ 정당이 사회적 갈등축을 중심으로 형성된 지지세력과 일체감을 강화하는 이념적 기준으로서 작용하는 정체성이 결여되어, 사회적으로 축적된 이념적, 사상적 균열축이 정당의 형성·발전을 결정짓지 못하고 일반대중의 의사와 유리된 채, 정치적 이해관계나 지역적 대립구도가 결정적인 역할을 한 것이다. 반면 서구정당은 사회적 균열축에 따른 본질적인 이념성향이 정당의 형성을 규정하고, 그러한 기준과 원칙 속에서 새로운 전략적 노선을 제시하면서 지지기반을 확대하여 왔다. 그러므로 몇몇 학자들에 의해 제안되는 대북정책의 중도노선 지향은 정당정체성의 혼란으로 인식될 수 있고, 이는 정당에 대한 국민의 정당일체감(party identification) 강화에 장애가 될 수 있다.¹⁷⁾ 이러한 관점에서 서구의 ‘제 3의길’이나 ‘신중도’는 세력과 지지기반의 확대를 위한 서구정당의 정책노선으로 이해하여야 한다. 정당의 정체성과 정책의 탄력성은 구분되어야 한다. 햇볕정책이 대북 상호주의 노선을 추구한다는 것은 운용적 측면의 유연성을 의미하는

제1호(2003. 봄) p. 47; 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 84-95.

- 16) ‘인물지향’(candidate orientation)이란 특정 인물에 대한 애착감이나 호감을 표현하는 것으로, 특정 인물에 대해 주관적으로 느끼는 심리적 추종을 의미한다. 이는 정책사안의 중요성이나 파급효과보다는 특정 정치인이 지향하는 정책에 비판없이 추종하게 될 위험성을 내포하는 것이다. 특정 인물이 단기적 당면문제들의 인식과 평가에 있어서 필터의 역할을 하게되어 국민은 그를 통해 주변에서 발생하는 사건들을 판단하고 수용하게 되는 것이다. Campbell, Angus/Converse, Philip E./Miller, Warren E./Stokes, Donald E. *The American Voter*. (Chicago/London: The University Of Chicago Press., 1960), p. 531.
- 17) 대북정책에 있어서 강경과 유화의 교차적 대응을 주장하는 이른바 ‘중도노선’을 제시하는 학자로는 김우상 박사와 남궁 영 박사를 들 수 있다. 김우상, 『신한국책략 동북아시아 국제관계』 (서울: 나남출판, 1998), pp. 100-103; 남궁 영, “대북정책의 국내정치적 갈등: 쟁점과 과제,” 『국가전략』 제7권 제4호(2001. 12), pp. 79-101.

것으로, ‘부단한 경제교류와 협력을 통한 북한의 개혁·개방 노력’이라는 대북정책의 본질적 기조로서 파악되어서는 안될 것이다. 그러므로 대북포용정책이 정권교체와 더불어 수정될 수 있는 한시적인 정책이 아니라, 정권교체와 무관하게 항구적으로 추진될 대북정책의 기준과 원칙으로 정착되기 위해서는 뚜렷한 정당정체성에 기초하여야 하며 이를 통해 ‘정당일체감’이 확립될 수 있다.

V. 맺는말

분단 이후 추진되어 온 한국의 대북정책은 대체로 단기적 안목에서 기원이 마련되고 지속적으로 추진되지 못했다. 새로운 정부가 들어설 때마다 새로운 대북한 외교정책이 천명되긴 했지만, 원론적인 통일 위주의 정책이었다. 다분히 새 정부의 이미지 제고를 위한 선언적 성격이 강하였으며, 실천적인 측면에서의 지속적 노력이 부재했었고, 후속 조치들이 뒤따르지 못한 것도 사실이다. 또한 국내정치상황과 맞물려 정치적 갈등의 출구적 기능으로 이용되어 대북정책의 본질적 의미가 훼손되거나 폄하된 것도 사실이다. 이전 정부의 대북정책이 보여준 이러한 한계성은 남북한 체제의 ‘비양립성’(incompatibility)에 대북정책의 기조가 상정되었기 때문이다.

이에 반해 햇볕정책은 북한체제의 실제적 인정을 전제로 한 진보세력의 주도 하에 현실적이고 능동적인 대북정책으로 등장하였다. 비록 햇볕정책에 대한 북한의 호응이 ‘순수한’ 의도가 아닌 체제생존을 위한 전략적 고려에서 비롯된 것이라 해도, 햇볕정책이 대북관계에서 새로운 차원의 대화와 협력의 가능성을 열었다는 점은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 햇볕정책의 일관된 추진은 남북관계의 실질적 개선과 평화적 통일의 단초를 마련하였을 뿐만 아니라, 국제사회에서 우리정부의 정책적 위상도 제고시켰다. 햇볕정책의 추진과정에서 대북지원의 효율성과 정당성에 관한 남남갈등이 야기되었지만, 갈등의 주된 원인은 정치적 균열구조를 형성하는 이념간, 지역간 대립에서 비롯된 것이었다. 이같은 진영갈등의 양극화(polarization)현상을 극복하고 햇볕정책이 우리의 대북정책으로 연속성

(continuity)을 가지기 위해서는 첫째, 갈등(conflict)을 통합(integration)이라는 민족적 가치로 승화시켜야 하며, 둘째, 일관된 대북 정책기조를 견지함으로써 정당정체성을 확고히 하고, 이를 바탕으로 정당 일체감을 조성하는데 힘을 기울여야 할 것이다.

참고 문헌

1. 단행본

- 김우상, 『신한국책략: 동북아시아 국제관계』 (서울: 나남출판, 1998).
- 동북아 평화연구회 편, 『국민의 정부 대북포용정책』 (서울: 밀레니엄북스, 1999).
- 박 영호, 『남북한 평화공존과 대북정책』 (통일연구원, 2001).
- 이 교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000).
- 통일부 편, 『통일백서, 2002』 (서울: 통일부 통일정책실, 2002).
- 통일부 편, 『통일백서, 2003』 (서울: 통일부 통일정책실, 2003).
- 한 종기, 『햇볕정책의 정치동학: 남북관계의 국내정치화와 정책연계』 (성남: 세종 연구소, 2001).
- 홍 관희 외, 『대북포용정책의 발전방안 연구 - 남북 화해협력 촉진방안』 (서울: 통일연구원, 2001).
- 황 병덕, 『부시행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2001).
- Campbell, Angus/Converse, Philip E./Miller, Warren E./Stokes, Donald E., *The American Voter*, (Chicago/ London: The University Of Chicago Press, 1960).
- Lipset, Seymour M./Rockan, Stein, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, (New York: Free Press., 1967).
- Naßmacher, Hiltrud, *Politikwissenschaft*, 4. Ed., (München: Oldenbourg, 2002).
- Schreiber, Josef. "Internationale Beziehungen," Sutor, Bernhard(Ed.), *Politik: Ein Lehr- und Arbeitsbuch für den Politikunterricht <Sozialkunde, Soziallehre, Gesellschaftslehre, polit. Gemeinschaftskunde> auf der Sekundarstufe II der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie im 2. Bildungsweg und in der Erwachsenenbildung* (Paderborn: Schöningh, 1979).
- Tocqueville, Alexis de, "L'Ancien régime et la révolution," *Oeuvres*

complètes d'Alexis de Tocqueville, T. 4, (Paris: Michel Lévy frères, 1866).

2. 논문

고 유환, “김대중 정부 5년, 얻은 것과 잃은 것 : 통일 분야,” 『신동아』 제46권 제2호(2003. 2), pp. 288-293.

_____, “대북·통일·안보정책 과제,” 『관훈저널』 제44권 제1호(2003. 봄), pp. 40-49

김 근식, “김대중 정부의 햇볕정책: 평가와 전망 그리고 과제,” 『한국과 국제정치』 제18권 제2호(2002. 여름), pp. 95-119.

_____, “대북 퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제.” 『통일문제연구』 2002년 상반기호, pp. 157-175.

김 도중, “햇볕정책과 국내정치적 역학,” 『국가전략』 제6권 제1호(2000. 봄).

남궁 영, “대북정책의 국내정치적 갈등: 쟁점과 과제,” 『국가전략』 제7권 제4호(2001. 12) pp. 79-101.

손 호철, “대북포용정책과 남남갈등,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), pp. 29-41.

유 석렬, “통일문제와 남·북한 관계,” 정일영 편, 『한국외교 반세기의 재조명』 (서울: 나남, 1993).

조 민, “노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제,” 『통일정책연구』 제12권 제1호(2003. 6) pp. 1-32.

진 영재, “분단구조와 남한내부의 정치적 갈등,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), pp. 42-57.

최 완규, “대북 화해협력정책의 성찰적 접근,” 국회사무처 편, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), pp. 1-28.

Przeworski, Adam. “The games of transition: the new South American democracies in comparative perspective,” Mainwaring, Scott/O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel(Eds.). *Issues in Democratic Consolidation*. (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992), pp. 105-152.