

협동연구총서 03-02

통일정책 추진체계 실태연구

허문영 · 김국신 · 박영호
배정호 · 손기용 · 신상진
여인곤 · 임강택 · 정영태
정현수 · 조민

통 일 연 구 원

요 약

1. 서론

김대중 정부의 대북정책은 남북관계개선을 위한 기반을 구축했다. 남북정상 회담을 통해 적대적 남북관계를 화해·협력적 남북관계로 전환할 수 있는 물꼬를 텃기 때문이다. 그러나 추진과정에서 문제점과 취약성도 드러났다. 예컨대 대북정책 형성과정에서 투명성 확보의 미비, 소수에 의한 정책결정과 비선 의존성, 부처간의 비효율적인 정책협조, 전문가의 효과적 활용 미흡, 대북정책 형성 과정에서 국민참여 부진, 대북정책에 대한 국민적 합의기반 부재 등이 그것이다.

따라서 본 연구는 효율적인 대북정책 추진체계를 형성하기 위해 그동안의 추진과정에서 나타난 문제점들을 발견하기 위한 실태조사와 더불어 타국의 현황 및 국내 사례를 검토함으로써 개선의 기본방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 연구하고 있다.

먼저 대외정책 추진과정에 대한 연구를 자유민주주의의 국가와 사회주의 국가의 경우로 구분하여 이론적으로 검토한 후, 분단국가(동·서독, 남·북예멘, 중대만, 북한)중심으로 구체적 사례를 살펴보고 있다. 이후 우리나라의 대북정책 추진체계와 관련하여 행정부와 입법부 그리고 국민의 직접적 참여를 통해 어떻게 이뤄지고 있는지를 분석하고 있다. 예컨대 우리 정부의 대북정책 조정과정에서 중요한 위치를 차지하고 있는 국가안전보장회의(NSC)의 실제적 역할과 기능, 국회에서 정당간 정책 공조 및 협의과정, 통일부와 민주평화통일자문회의를 통한 국민여론의 수렴 및 정책반영 과정 그리고 이른바 남남갈등으로 일컬어지는 국론분열 실태를 점검하고 있다. 또한 대북정책 추진과정에서 미·일·중·러 등 주변국과의 유기적 협력관계 조성실태를 점검하고 있으며, 대북정책 추진사례연구의 일환으로 한국의 행정책 추진과정을 검토하고 있다. 마치

막으로 위와 같은 연구에 기초해서 효율적인 대북정책 추진체계 정립을 위한 개선방향을 제시하고 있다.

II. 대외정책 추진과정에 대한 이론적 연구

1. 자유민주주의국가

외교정책은 한 나라가 국가이익 추구를 위해 대외적으로 추진하는 정책을 의미한다. 실제에 있어서 외교정책은 특정한 분야 또는 상대방에 대한 제한된 목적을 달성하기 위한 구체적인 행동을 의미하는데, 통일외교정책, 안보외교정책, 경제외교정책 또는 대북정책, 대미정책, 대일정책 등으로 구체화할 수 있다. 일반적으로 한 나라의 외교정책을 결정하고 집행하는 정책결정자에게 영향을 미치는 요소는 다양하다. 분석적 차원에서 외교정책의 영향 요소들을 개인, 역할, 사회, 정부, 체제 등으로 구분할 수 있다. 모든 국가에서 이러한 요소들이 정책결정과정에 유사한 비중으로 투입되는 것은 아니지만, 자유민주주의국가의 정책결정과정에는 이러한 요소들이 정책결정과정에 영향을 미친다. 외교정책 결정과정 분석의 초점은 정책결정에 미치는 영향 요인, 정책결정의 행위자, 정책결정의 구조 등에 있다.

자유민주주의국가 외교정책 결정과정 분석 모델들은 외교정책 결정과정의 모든 측면을 설명하는 것은 아니며, 각기 다른 가정과 주요 분석 초점을 가지고 있다. 그러나 자유민주주의국가 외교정책 결정과정에서의 핵심적 인과관계를 규명하려는 이론은 유사한 외교정책과정에 적용 또는 응용이 가능하다. 외교정책 분석은 어떤 특정한 국가에 국한되지 않고 일반적인 접근에 토대를 두

고 있다.

외교정책 결정 및 집행과정을 분석하는 다양한 모델들은 실제에 있어서는 특정 국가의 사례를 분석하는 과정에서 어떤 특정한 측면을 중점적으로 검토하게 된다. 그만큼 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 요인들이 다양하고 그 비중 또한 다르게 나타나기 때문이다. 외교정책의 분석 초점의 다양성에도 불구하고 일반적으로 외교정책의 결정구조를 논의하는 경우 정책을 결정하는 제도적 측면을 살피게 된다. 즉 정책결정과정에 참여하는 주요 행위자들의 정책결정과정에서의 역할과 비중을 보게 되는 것이다. 정책결정과정에서의 주요 행위자 또는 역할 요인들은 각 나라의 정치체제의 성격에 따라 다르다. 자유민주주의국가의 외교정책은 대통령 및 행정부와 의회, 그리고 이익집단, 언론, 정책전문가집단 등 외교정책의 제반 행위자간에 공식적, 비공식적으로 연구·토론·입안·집행·조정 등의 순환과정을 거치는 다원주의적 정책결정과정을 지향한다. 왜냐하면 대통령과 외교안보정책을 담당하는 행정부처가 정보의 우위에서 특정 사안에 대한 정책결정을 추진하더라도 그 정책결정은 결국 전체 사회에 영향을 미치기 때문이다. 이러한 다원주의적 외교정책 결정과정의 전형적인 예로 미국의 정책결정구조를 살펴보았다. 미국의 외교정책결정 및 집행과정은 대통령과 의회의 역학관계, 정부 각 부처, 그리고 이들에게 영향을 미치는 이익집단, 여론 및 언론, 정책연구기관 등의 제반 행위자간의 상호작용 속에서 이루어지는 것이다.

2. 사회주의국가

사회주의국가 외교정책 결정과정에 대한 모델은 크게 세 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 합의 모델(Consensus Models)이다. 이 모델은 외교정책 목표나 방향과 관련하여 정책결정자들 사이에 결정적인 불일치가 없는 것으로 상

정한다. 당 총비서가 외교정책을 결정하는 것으로 간주하는 전제 모델(the autocratic model), 정치국에 의해 형성되는 것으로 설명하는 과두제 모델(the oligarchic model) 등이 여기에 속한다.

둘째, 갈등 모델(Conflict Models)이다. 이 모델은 사회주의 국가의 외교정책을 여러 집단 또는 파벌들간 경쟁의 산물로 간주한다. 외교정책을 경쟁파벌 제거 차원에서 이용하는 것으로 분석하는 파벌 모델(the factional model), 이상주의와 실용주의의 대립 산물로 설명하는 좌-우 갈등 모델(the left/right conflict model), 집단적 이해관계의 타협산물로 간주하는 다원주의 모델(the pluralist model), 그리고 당료보다 군 간부와 중공업담당 관료 연합체에 의해 형성되는 것으로 보는 군산복합체 모델(the military-industrial complex model) 등이 여기에 속한다.

셋째, 절충 모델(Combined Consensus/Conflict Models)이다. 이 모델은 합의 및 갈등 모델을 조화시켜 설명력을 높였다. 고위 정책결정 수준에서는 합의 모델이, 하위 정책결정 수준에서는 갈등 모델이 적실성이 높은 것으로 주장하는 분석수준별 접근 모델(level of analysis approach), 정책입안 시점에서는 갈등 모델이 유효하나, 정책결정 및 집행 시점에서는 합의 모델이 설명력이 높은 것으로 주장하는 시간별 접근 모델(sequential or temporal approach), 정책결정자의 지도력과 쟁점영역 그리고 위기상황에 따라 합의 모델과 갈등 모델 연속선상에서 결정되는 것으로 주장하는 연속체 모델(the continuum model) 등이 여기에 속한다.

이 같은 분석 모델에 기초하여 구소련 및 중국의 외교정책 결정과정을 특징화하면 다음과 같다. 구소련의 경우 서기장 또는 정치국이 중심적 역할을 하였는바, 합의모델인 전제 모델과 과두제 모델에 의해 가장 잘 설명된다. 전제적 특성은 전통적인 짜르(tsar)체제 유산에, 과두제적 특성은 레닌의 볼셰비키 유산에 기인하는 것으로 분석된다. 중국의 경우는 시기별로 다른 모델에 의해 설

명해야 하는 것으로 보인다. 1960년대 문혁 시기에는 주지파를 축출하는 과정에서 갈등모델인 파벌 모델이, 1970년대 초·중반에는 모택동 1인 통치하의 전제 모델과 화국붕 치하의 과두제 모델인 합의모델이, 1970년대 후반부터는 실용주의자 등소평 치하에서 다시 갈등모델인 다원주의 모델의 일종인 당·정 그룹 모델이 적실성이 높은 것으로 판단된다.

III. 분단국 및 북한의 통일정책 추진과정 실태

1. 서독의 독일정책 결정과정

새로운 동방정책과 독일정책을 추진했던 브란트 수상은 여야간 의석수의 차이가 매우 미미했던 시기였음에도 불구하고 제도 및 인적 개혁과 정보의 통제 등을 통해 독일정책의 입안·추진과정에서 연방수상의 영향력을 크게 확대하였다. 우리의 경우에도 대통령의 대북·통일정책에 대한 관심이 클수록 정책결정과정에 대한 영향력 행사의 욕구는 클 것이다. 이 경우 브란트 수상의 사례처럼 대통령은 정치적 역할분담을 통해 대북·통일정책은 직접 관장하되, 기타 정치영역은 관련 행정부처에 상당부분의 권한을 위임하는 방안을 고려할 수 있다.

브란트 정부의 경우 독일 및 동방정책의 기초확립이나 주요사안에 대한 결정은 전적으로 수상청 및 브란트의 측근에 의해서 이루어졌다. 외부성과 내독성은 정책결정 전(前)단계를 준비하거나, 결정된 사항을 세부적으로 이행하는 역할을 담당하였다. 심지어 정부의 가장 중요한 내각회의조차도 독일 및 동방정책에 대한 어떠한 결정적인 영향력을 행사하지 못했다. 주요 사안들은 연정의 주요 인물들에 국한된 비공식대화의 자리에서 결정되었다. 이와 같이 특정

인물이 독일정책을 주도적으로 추진함에 따라 그의 확대된 영향력을 우려한 야당은 물론 여당으로부터도 그에 대한 비난이 쏟아졌고 이는 독일정책의 추진을 위한 정부내 팀워크 형성에 걸림돌이 되었다. 우리의 경우, 대북·통일정책의 결정과정은 제도가 아니라 청와대나 대통령의 측근을 중심으로, 주요 인물들에 국한된 비공식대화의 자리에서 이루어진다면 정책결정과정에서 시너지를 도출할 수 있는 정부내 팀워크 형성이 어렵게 된다. 또한 소수의 주요 인물이 대북 통일정책을 주도적으로 추진할 경우 권력의 역학관계 혹은 남북·국제관계의 변화에 따라 일거에 도태될 수 있어 정책의 일관성 유지나 공고한 지지기반 확보가 어렵게 된다.

브란트정부는 여야협력을 이끌어내기 위하여 야당에게도 협의를 추진하였으나, 외교적 비밀성·민감성을 이유로 야당에게 충분한 정보를 제공하지 않은 결과 브란트의 정책에 대하여 야당은 크게 비판하였고, 정부정책에 대하여 건설적인 정책대안을 제시하는 데 어려움을 겪었다. 남북관계의 특성상 대북·통일정책의 효과적인 추진에는 국민적 공감대 형성이 절대적으로 필요하며, 이를 위해서는 여야 정당간의 협력이 반드시 필요하다. 만약 외교적 비밀성과 민감성을 이유로 대통령이나 여당이 야당에게 충분한 정보를 제공하지 않는다면 정부정책에 대하여 야당이 건설적인 정책대안을 제시하는 데 어려움을 겪어 결국 대북·통일정책의 추진 기반이 근본적으로 흔들릴 수 있다.

2. 통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁

남북예멘의 보수 강경파들은 상대방 체제의 전복을 통한 무력통일을 추구하였다. 그러나 무력통일이 실현 불가능하다는 것을 인식한 북예멘의 진보적 정권과 남예멘의 실용주의 정권은 화해·협력을 통한 평화공존 및 합의통일을 모색하게 되었다.

북예멘의 합디 정권은 남예멘에 대한 포용정책을 채택하였으나 그의 통일 정책은 보수 부족세력들의 반발로 좌절되었다. 합디가 추구했던 대남 포용정책은 살레 정권에 와서 결실을 맺었다. 살레는 보수세력과 타협하며 먼저 정치적 안정과 경제성장을 추구하였다. 그 후 석유 개발로 국가 재정이 증대하자 살레 정권은 보수세력과 사우디아라비아의 간섭에서 벗어나 비교적 자유롭게 통일정책을 추진하였다. 그러나 남예멘을 대등한 자격으로 포용한 합의통일 방식은 보수세력의 심한 반발을 초래하여 결국 재분열의 위기를 겪고 무력으로 통일을 완결 지었다.

남예멘의 루바이 알리 정권은 남북 화해정책을 추진하였으나 친소 강경파의 반발을 초래하였다. 알리 나셀 정권은 실용주의 대외정책을 추진하여 남북예멘은 장기간 평화공존 상태를 유지하였다. 그러나 그의 실용주의 정책도 경제성장을 달성하지 못함으로써 강경파들의 비판을 받게 되었다. 남예멘이 통일에 합의하게 된 것은 소련의 개혁·개방으로 사회주의 체제가 실패했다는 것을 자각했기 때문이다. 그러나 살레 대통령이 남예멘측에게 유리한 통일 조건을 제시하지 않았다면 남예멘도 통일에 관한 국내적 합의를 이루기 어려웠을 것으로 평가된다.

3. 중국과 대만의 통일정책 추진 과정

중국 정치체제의 중요한 특징 중의 하나는 정치권력이 고도로 중앙에 집중되어 있다는 것이다. 공산당 내에서도 최고 지도자와 소수의 지도자에게 권력이 집중되어 있다. 따라서 중국의 통일정책은 최고 지도자와 당 중앙에 의해서 결정되어 왔으며, 국무원과 전인대 및 시민단체는 큰 영향을 미치지 못하고 있다.

그러나 1980년대 말 이후 중국과 대만간 교류 협력이 확대됨에 따라, 중국과 대만 모두 양안관련 업무 처리 및 통일정책 추진을 위해 체계화된 기구를

설립할 필요성을 인식하였다. 중국과 대만은 양안관련 정책추진을 위해 기동해 온 비공개·비상설 기구를 양성화하고, 새로운 기구를 설립하는 등 통일정책관련 조직을 확대·강화하였다. 중국의 경우, 당 중앙 대만공작영도소조, 국무원 대만 사무관공실, 해협양안관계협회, 정치협상회의 등이 대만정책을 결정하는 데 중요한 역할을 하는 기구로 작동하고 있다. 개혁·개방기 이후에는 정치 제도화가 진전됨에 따라 대만과 직접적 이해관계를 갖고 있는 푸젠성 등 지방정부와 전문가들도 중국의 대만정책 결정과정에 상당한 역할을 담당하고 있다.

중국과 대만간 교류 협력 분위기가 무르익고 1980년대 말과 1990년대 초 사회주의국가들이 붕괴되자, 대만도 통일정책을 체계적이고 효율적으로 추진해 나갈 필요성을 갖게 되었다. 이에 따라 통일정책을 효율적으로 추진하기 위해 국가통일위원회와 행정권 대륙위원회 그리고 해기회 등 통일정책 관련기구를 창설하였다. 민진당 집권 이후에는 소수정당으로 집권한 한계를 극복하기 위해 총통부 지문기구로 국가통일위원회 이외에 초당파소조(跨黨派小組)를 구성하고 있으며, 행정원 대륙위원회가 통일정책을 집행하는 역할을 하고 있다.

대만은 민주주의체제를 유지하고 있기 때문에 행정원에서 결정한 대중관련 법안을 입법원에 상정하여 심의를 통과해야 하는 등 여론의 동향을 고려하여 대만정책을 결정하고 있다. 또한 중국과 대만간 경제 의존도가 심화됨에 따라 재계의 영향력도 무시할 수 없을 정도로 강화되고 있으며, 학계와 언론계도 대만의 대중정책 결정과정에 일정부분 영향을 미치고 있다.

4. 북한의 통일정책 추진과정

북한의 권력구조는 외형상 권력핵심인 노동당을 정점으로 정권기관과 군이 피라미트 형태의 삼각구조를 형성하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 모든 권력이 오직 최고정책결정자인 김정일 총비서 겸 국방위원장에게 집중되어 있다.

김정일 위원장은 외형상 형식적·공식적인 부문은 실무자에게 맡기고, 실질적·비공식적·공작·무력적인 것은 본인이 직접 장악하여 지도하고 있는 것으로 분석된다. 대남사업과 관련하여 대남담당 비서인 김용순은 대남담당부서중 공식적인 남북대화를 취급하는 통일전선부만을 관장하고, 간첩을 파송하고 지하당 사업을 조직하며 무력통일을 추진하는 사회문화부·대외정보조사부·작전부 등은 김정일 위원장이 직접 관장하고 있는 것으로 보인다.

한편 김일성주석 사망 이후 대남정책 결정과정은 통일전선부를 통해 김정일 위원장에게 보고하는 하의상달식 정책결정과정과 김정일 위원장의 지시에 의한 상의하달식 정책결정과정 등 두 가지가 주류를 이루고 있는 것으로 분석된다. 김정일 위원장은 친위세력을 통해 보고체계 및 정책집행 체계를 장악하고, 문제처리시 해당 실무자에게 직접 연락을 취하는 모습을 보여 주고 있다. 이 같은 김정일 위원장의 대남정책 결정과정은 중형무진 제왕형(경쟁형: competitive) 전제모델로 규정할 수 있다. 한편 대남 공작사업은 대외연락부, 작전부, 35호실과 인민무력부 정찰국에서 각각 자체 계획을 수립한 후, 김정일 위원장의 비준을 받아 집행하는 것으로 분석된다. 따라서 이들 공작 부서의 업무는 김정일 위원장의 직접적인 통제아래 이루어지고 있기 때문에 김정일 위원장 이외에 어느 누구의 지휘나 협의·조정 없이 해당 조직들이 자체적으로 수행하고 있는 것으로 알려진다.

IV. 정책 조정 및 통합과 국가안전보장회의(NSC)

통일 및 대북정책은 북한을 대상으로 하되, 한반도 문제의 국제화로 인하여 주변국 및 국제기구의 협력을 필요로 하는 정책이다. 그리고 통일 및 대북

정책은 북한이 화해·협력의 대상인 동시에 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있기 때문에 화해·협력과 안보의 균형을 유지하면서 추진되어야 하고, 이를 위해 포괄적 안보전략을 필요로 한다. 즉, 통일 및 대북정책은 통일부, 국방부, 외교통상부, 국가정보원 등 관계 부처의 조정 및 협의를 요구하는 정책인 것이다.

따라서 김대중 정부는 출범과 더불어 탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대해 대응하기 위한 포괄적 국가안보전략의 기획·수립 및 이행점검, 안보와 화해·협력의 균형잡힌 대북 정책의 추진 등을 위하여 국가안전보장회의(NSC)를 상설화하였다. 그리고 노무현 정부는 출범과 함께 화해·협력정책을 계승·발전시킨 평화번영정책을 제시하고, 이의 성공적 추진을 위해 (1) 탈냉전시대의 안보환경의 변화와 포괄적 국가안보전략의 수립기능 강화, (2) 통일·외교·국방분야 등의 정책조정·통합 기능의 강화 및 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립, (3) 국가위기관리시스템의 확립 등을 배경으로 국가안전보장회의(NSC)를 확대·개편하였다.

이같이 확대·개편된 국가안전보장회의(NSC)의 조직은 정책조정 수준에 따른 다층적 협의체와 이를 지원하는 참모조직으로 구성되어 있다. 협의체로는 대통령이 주재하는 국가안전보장회의 본회의, 안보보좌관 겸 사무처장이 주재하는 각료급 상임위원회, 그리고 상임위원회의 효율적 운영을 위해 사무처장이 주재하는 실무조정회의와 정세평가회의가 있고, 참모조직으로는 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터 등 4개의 전문부서가 있다. 이와 같은 특징을 지닌 국가안전보장회의(NSC)의 조직은 김대중 정부의 국가안전보장회의(NSC)의 조직에 비해 상당히 개선된 것으로 평가된다. 그러나 실제 운영에 있어서는 정책시스템의 결함에 따른 국가안보보좌관의 리더십의 한계, 정책조정능력의 한계, 참모진 인적구성의 전문성 문제 등 적지 않은 문제점을 노출하였다.

요컨대 현행 국가안전보장회의(NSC)는 조직의 확대 및 개선에도 불구하고 (1) 정책시스템의 문제, (2) 정책조정 및 통합 기능의 한계, (3) 참모진의 인적구성의 전문성 문제 등의 문제점을 노출하며 비판을 면하지 못하고 있는 것이다.

V. 국회의 역할과 정당간 정책공조 및 협의과정

이 장에서는 민주화시대의 대북정책이 형성·추진되는 과정에서 대의정치의 핵심적 존재인 국회와 정당의 역할을 검토하였다. 일반적으로 한국이 채택하고 있는 자유민주주의는 내적 요구의 우선을 전제로 하는 이데올로기이자 체제이다. 따라서 민주화란 한국사회를 구성하고 있는 시민적 요구에 반응하는 정치체제로의 이행을 의미한다. 그 결과 민주화는 과거 대통령과 소수 정책결정자들의 전유물이었던 대북 이슈의 영역을 허물었을 뿐만 아니라 대북정책 결정과정에 의회, 시민단체, 여론 등 다양한 정치, 사회적 행위자들의 직·간접적인 견제와 감시, 그리고 참여와 개입을 불가피하게 만들었다.

전반적으로 한국의 민주화는 대의제 민주주의의 핵심적 요소인 국회의 위상과 역할을 격상시키면서 북한 핵문제 대응과정에서 국정감사, 대정부질문 및 상임위 활동, 국회차원의 성명 및 결의문 등을 통해 정책결정과정에 참여하고 정부에 대한 비판과 견제기능을 수행할 수 있는 여지를 확대할 수 있게 하였다.

그러나 민주화시대의 대북정책 추진과정에서 국회의 위상과 역할은 세 차례의 정권교체 과정을 통해 탄생한 분점정부(divided government)에 의하여 커다란 영향을 받아 왔다. 문민정부는 여대야소의 정당체계를 통해 친정부적 국회상을 연출하는 데 유리한 기반을 구축할 수 있었던 반면에, 국민의 정부나

참여정부는 여소야대의 정당구도로 인해 국회로부터 강력한 견제를 받는 위치에 놓이게 되었다. 민주화시대의 행정부와 입법부사이의 관계도 여당이 우세를 점하게 되면 국회의 대정부 견제능력이 저하되고, 야당이 우세하게 되면 국회의 대정부 견제능력이 증대하는 것으로 나타났다.

그러나 민주화 이후에도 국회는 대북정책과 관련하여 정부를 견제하는 데 한계가 있음도 보여 주고 있으며, 여전히 정책수립과 정책조정 of 장으로서의 기능보다 정책결정에 필요한 공론의 한 부분으로서의 위상과 역할에 머무르는 모습을 보여주고 있다. 한편 국회 정상화의 가장 커다란 걸림돌의 하나로 지목되고 있는 정당들은 대북정책 추진과정에서 시안에 따라 갈등과 협력의 관계를 선택하여 왔다. 한국의 원내정당들은 근본적으로 보수정당의 성격을 띠고 있다는 점에서 남북관계의 안정적이고 점진적인 변화를 모색하려는 데에는 정책협조가 잘 이루어지고 있으나, 세부 쟁점에 대해서는 여전히 커다란 편차를 보이고 있다.

앞으로 국회가 대북정책 추진과정에서 생산적인 역할을 하기 위해서는 초법적 통치행위 차원에서 추진되고 있는 정책시안들에 대해 입법통제를 강화하고, 법과 제도에 의거하여 추진되는 법치행정을 제도화시켜야 한다. 그리고 점차적으로 복잡하고 다양한 방식으로 확장되고 있는 남북관계의 추세변화에 대응하여 남북한간의 제반 사업들이 투명하게 본격화 될 수 있도록 국회차원에서도 제도적 뒷받침을 능동적으로 강구해야 한다. 이를 위해 국회는 입법통제와 예산통제를 통해 비합법적이고 비공식적인 행위들이 재생산되지 않도록 감시감독 기능을 강화할 필요가 있다. 다음으로 국회는 민주화시대의 급격한 정책변화의 와중에서 나타나고 있는 남남갈등을 조정·통합하여 국민적 동의에 기초한 힘 있는 정책이 추진될 수 있도록 해야 한다.

결국 민주화 이후에도 한국의 국회는 행정부와 대등한 입장에서 대북정책을 결정하고 추진하는 과정에 참여하지는 못하고 있으나, 정부가 주도하는 정

책을 견제하고 보완하는 역할은 점진적으로 확대되고 있다는 점에서 상호보완적 차원의 동반자관계를 통한 국가이익의 창출에 기여할 수 있는 개선의 여지는 충분하다고 볼 수 있다.

VI. 국민여론 수렴 및 정책반영 과정

정부는 대북정책을 수립·집행하고, 그 결과를 평가하여 정책에 반영하는 과정에서 다양한 형태로 국민의 여론을 수렴하며 전문가의 견해를 참조한다. 통일부는 대북·통일정책을 수립·집행하며, 그 결과를 평가하여 정책을 조정하는 과정에서 다양한 방식으로 국민여론을 수렴하고 전문가와 여론 주도층의 견해를 참고한다. 통일부가 국민여론을 수렴하는 방식은 크게 여론조사기관을 활용한 여론조사, 전문가와 여론 주도층의 지문·평가회의를 통한 국민의견 수렴, 인터넷을 통한 여론수렴 등 3가지로 나뉘어 진다.

국민여론을 수렴하여 대통령에게 자문하고 건의하는 것에 초점을 맞추고 있는 민주평통의 국민여론 수렴 및 대북 통일정책에 대한 반영체계는 정책입안과 수행에 직접적으로 관여하는 통일부외는 다를 수밖에 없다. 여론 수렴에서 민주평통이 갖는 장점은 다양한 여론수렴 통로를 확보하고 있는 것이라 할 수 있다. 민주평통은 이를 기반으로 현안에 대한 정책적 자문과 건의를 체계적으로 수행하고 있는 것으로 평가된다.

민주평통은 수렴된 여론을 바탕으로 정책의 건의와 자문 시안을 작성하고, 내부 검토를 거친 뒤 최종적으로 채택된 건의안을 대통령에게 직접 보고하며, 각종 회의와 세미나, 인터넷을 통해서 전문가들과 일반국민들에게 전달한다. 민주평통이 국민여론을 수렴하는 방식에는 다양한 집단을 대상으로 하는 설문

조사와 통일모니터링, 그리고 인터넷을 통한 여론수렴 등이 있다.

통일부와 민주평통의 여론수렴 및 정책반영 시스템을 종합적으로 분석하면 정부차원의 대북정책 관련 여론조사와 이를 정책에 반영하는 체계가 지속적으로 개선되고 있음에도 불구하고 근본적인 해결책 모색이 필요한 것으로 평가된다. 구체적 개선방향으로 다음 3가지를 제시한다.

첫째, 여론조사의 내용을 보다 체계화 시키고, 정기적인 여론조사를 통해 객관적인 평가자료로 축적해 나간다.

둘째, 여론조사의 결과를 가감 없이 국민 및 전문가들과 공유하도록 한다. 이는 정부정책의 신뢰도를 제고하는 데 유용할 것이다.

셋째, '여론전문가제'를 도입한다. 정부에 여론의 동향을 추적하고 이를 과학적으로 분석하여 정책에 반영할 수 있도록 하는 전문가를 영입하는 것이다. 지금까지는 여론조사의 과정과 평가까지 민간전문가를 활용함으로써 정부가 활용할 수 있는 중요한 자료를 사장시키는 경우가 많았다. 정부 조직을 개편하여 관련 인력을 확보할 수 있도록 해야 한다.

VII 대북정책과 국민통합 방향

대북정책 추진과정에 있어서 국민통합은 가장 중요한 국정 과제이다. 남북한 화해협력 과정에서 대북정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 광범위한 국민적 합의기반을 구축해야 하며, 이를 위해 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 반드시 극복해야 한다. 즉, 민족화해 못지않게 남남대화도 중요하다는 인식이 고취되면서 우리 사회의 다양한 계층, 지역 그리고 세대를 아우르는 국민적 통합의 절실함이 부각되고 있다.

보혁대결의 가장 중심축인 남남갈등은 통일관, 대북인식, 대북정책, 북한 핵 문제, 한미동맹과 주한미군 문제 등 한미관계 일반으로부터 보다 추상적인 평화, 분단극복, 민족문제 등 모든 시안에 대해 대립축을 형성하고 있다. 대북인식과 한미관계의 문제를 둘러싼 친북적 성향은 반미로, 반북적 성향은 친미로 연계된다는 점에서 다소 과도한 단순화를 시도한다면 ‘친북=반미’와 ‘반북=친미’로 바라볼 수 있다.

현재 한국사회의 좌우의 시좌구조(視座構造)는 김정일 체제의 북한과 그리고 미국을 어떻게 보느냐 하는 데에서 결정되는데, 좌파는 민족적 가치와 ‘자주’를 앞세우는 반면, 우파는 국가이익을 앞세우면서 자유민주주의의 정체성을 강조하고 있다. 따라서 이제 한국사회의 이념적 문제를 ‘소모적인 논쟁’으로 밀쳐 버리지 말고 적극적인 토론영역으로 끌어들이는 작업이 필요하다. 이런 맥락에서 보혁갈등의 근본적인 균열점을 세 차원에서 즉, 대북인식과 관련한 민주적 평화론, 대미관 그리고 통일관을 중심으로 접근할 필요가 한다. 통일정책을 둘러싼 보혁갈등을 극복하고 국민통합을 이루어나가기 위해서는 각각의 분야에서 다음과 같은 기본 인식이 요망된다.

첫째, 정치지도자의 통찰력과 리더십이 절실히 요청된다. 이는 정치지도자의 존재이유이기도 하다. 국회의 존중과 정당정치 활성화를 통해 국민여론을 제도정치권에서 수렴해 나갈 수 있도록 해야 한다.

둘째, 국민통합을 위한 정부의 역할과 책임은 막중하다. 국론통합은 커녕 자칫 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다.

셋째, 공동체의 조화와 구심력을 유지하려는 오피니언 리더들의 균형감각과 역할이 무척 중요하다. 지나친 자기확신과 독선에 찬 이념형적 인간은 바로 지식인이나 사회지도층 인사들로, 이들 오피니언 리더들이 어느 면에서는 증오와 갈등을 부추기는 ‘편 가르기’의 주역을 맡고 있다는 점도 되돌아보아야 한

다. 지금 우리 사회의 지식인들에겐 어느 쪽으로도 기울어지지 않는 절제된 균형감의 유지가 절실히 요구된다.

VIII 대북정책 추진과정에서 주변국과의 유기적 협력관계조성 실태

우리 정부의 청와대, 외통부, 통일부, 국방부, 국정원 등은 대북정책을 추진하는 과정에서 미·일·중·러 주변 4국과의 유기적인 협력관계를 유지하고 있다. 통일부가 1996년부터 미·일·중에 파견하고 있는 통일연구원들은 주재국에서 북한관련 주요 자료와 정보를 수집하는 데 큰 기여를 하고 있다.

제1차 북핵위기는 북·미 「제네바 기본합의문」이 1994년 10월 21일 채택되어 평화적으로 해결되었는데 여기에는 문민정부의 긴밀한 대주변국 협력관계가 큰 기여를 하였다. 그런데 국민의 정부 말기에 제2차 북핵위기가 발생하였다. 이는 문민정부가 북핵 문제를 근원적으로 해결하지는 못하였다는 것을 의미한다. 그러나 문민정부는 두만강지역 개발계획의 조속한 실시, 제네바 합의 이후 북·미관계 개선과 남북관계의 조화와 병행, 한국형 경수로의 대북 지원 등을 위해 주변 4국과 유기적인 협력관계를 유지하였다.

국민의 정부는 2002년 10월 북한의 농축우라늄 핵개발계획 시인으로 제2차 북핵위기가 야기되자 대화를 통해 평화적으로 해결하기 위해 한·미·일 공조체제를 강화하고 중·러의 중재를 유도하는 정책을 수행하였다. 그러나 국민의 정부는 '선 북한의 핵개발 포기를 주장하면서 대북 강경정책을 수행하는 미국 부시행정부와 북핵 정보관단에 대한 입장차이, 대북 중유공급의 지속 문제, 한국인의 반미 감정 고조 등으로 갈등을 겪었다. 경제면에서 국민의 정부는

대북 경수로 지원사업의 차질 없는 추진, 미국의 대북 경제제재 완화, 일본의 대북 전쟁배상금 지불, 시베리아 횡단철도(TSR)-한반도중단철도(TKR) 연결의 추진 등을 위해 노력하였다.

참여정부는 일·중·러 등과의 유기적 협력관계를 대체로 유지하고 있으나, 국민의 정부 시기에 시작되었던 미국 부시행정부와의 견해차 및 갈등을 이어받아 북핵문제 해결을 위한 대화방식과 대북 경제지원 여부, 미 2사단의 재배치 문제 등으로 어려움을 겪게 되었다. 이 와중에 2003년 3월 하순부터 참여정부의 대북 및 대미정책에서 중대한 변화가 나타났다. 이는 국제적 신용평가 기관인 무디스에 의한 한국의 신용 하향조정 움직임, 한국의 이라크전 파병 등 때문이었다. 중국의 중재로 북·미·중 3자회담이 4월 23~25일 북경에서 개최되자 북핵문제 해결에서 한국의 '주도적 역할'을 표명하던 참여정부는 한국의 '적극적 역할'이라는 현실주의적 정책으로 전환하였다. 그리고 남북한과 주변 4국간 6자회담이 8월 27~29일 북경에서 개최되었다. 여기에는 중국의 적극적인 중재뿐만 아니라 북핵 문제를 평화적으로 해결하고자 하는 참여정부의 대주변 4국 협력관계가 긍정적인 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 경제면에서 참여정부는 국민의 정부와 같이 제2차 북핵위기에도 불구하고 대북 경수로 지원사업의 계속적 추진과 TSR-TKR 연결을 위해 관련국들과 유기적인 협력관계를 유지하고 있다.

한편 우리 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서 주변국과의 협력관계를 조성하는 데 있어서 노정하고 있는 문제점들은 주변국의 한반도정책에 대한 냉철한 이성적 고찰의 부족, 전통적 한·미 우호관계의 약화, 러시아 확대정책, 탈냉전과 세계화라는 국제적 상황 변화에 상응하지 못하는 외교 인력과 제도 등이라고 할 수 있다.

IX. 대북정책 추진 사례: 한국의 핵정책

박정희 정부하 한국은 공개적으로는 IAEA와 NPT 가입국으로서 핵기술의 평화적 이용 약속을 지키면서 핵 국가들의 원자력기술 및 장비지원을 확보하고 다른 한편으로는 핵의 군사적 이용을 위한 은밀한 준비 등의 2중적 핵정책을 추구해온 것으로 보인다. 1970년을 거치면서 미군철수 계획 지연 모임을 갖거나 핵무기 개발을 위한 구체적 실무기구 설립에 착수하였던 것으로 전해지고 있다. 국방과학 연구소와 무기개발위원회가 그것이다. 한국정부는 핵무기 개발에 필요한 핵연료 재처리시설을 프랑스로부터 구입하기 위한 논의가 시작되었던 것으로 추정된다. 미국은 한국 정부에 대해서 프랑스로부터의 핵 재처리시설 도입계획 취소 압력으로 응대했으며 한국측은 재처리 시설구입 계획을 포기하기에 이르렀던 것이다.

박정희 정부의 핵무장 시도를 촉진한 가장 결정적인 요인은 안보적 측면에서 찾고 있는 것이 가장 자연스러운 것으로 판단된다. 스칼라피노(Robert Scalapino)교수는 일찍부터 미국의 안보공약에 대한 믿음이 약화되면 될수록 한국과 타이완 같은 국가를 핵무장 선택 쪽으로 정책결정을 단행하도록 유인한다고 분석한 바 있다. 박정희 정부하의 핵무장 정책 결정은 박정희 대통령 자신의 개인적 통치 차원에서 거의 독단적으로 이루어진 것으로 판단된다. 즉 박정희의 통치 스타일이 1970년대 한국의 핵무장 정책 결정을 하는 데 절대적으로 영향을 미친 것이라 할 수 있다. 박정희 정부는 핵무장 여론에 힘입어 은밀하게 그리고 매우 의욕적으로 핵무장 정책을 결정하여 실행에 옮긴 것으로 평가된다.

1991년 11월 8일 노태우 대통령이 『한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언』을 함으로써 한국의 한반도 비핵화 정책을 처음으로 공식화하게 되었다.

노태우 대통령의 비핵화 선언의 내용은 두 가지로 대별된다. 하나는 핵의 평화적 목적으로의 이용을 확인한 것이고, 다른 하나는 한반도 비핵화를 검증하는 것이었다. 한국이 비핵화 정책을 공식적으로 서둘러 채택하게 된 배경에는 북한의 핵문제와 미국의 압력 요인 및 한국의 평화적 핵개발 지향성이 자리 잡고 있다.

한국의 핵 관련 정책은 기본적으로 미국정책의 범주 내에서 결정되고 추진되어왔다고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 핵정책 관련 한국 정부가 최소한도의 자주적인 정책적 결정을 결핍한 것은 아니다. 노태우 정부의 비핵화 정책 결정은 북한 핵문제를 주체적으로 해결할 수 있는 입지를 구축하기 위한 적극적인 대응태도의 하나로 볼 수 있다. 노태우 정부가 북핵문제의 심각성을 고려해서 이를 남북안보회담 차원에서 해결해보고자 하는 의도를 간과해서는 안 된다.

김영삼 정부는 북핵문제 해결을 통한 한반도비핵화를 유지하기 위해서 북미협상을 비롯한 모든 대화창구가 필요하다는 전제하에 북미협상을 위한 한미간 공조체제 강화를 모색하였다. 북한의 핵문제가 해결되지 않고서는 남북관계의 실질적인 진전과 진정한 의미의 화해와 협력이 이루어질 수 없는 만큼 남북대화도 불가피하게 북한의 핵문제와 결부시켜서 추진되어야 한다는 것이 김영삼 정부의 기본입장이었다.

북한 핵문제 해결 관련, 김대중 정부의 해법은 대화를 통한 평화적 방법과 한·미·일 공조체제를 통한 대응, 그리고 핵문제와 남북대화 분리추진 등이다. 김대중 정부가 대화를 통한 평화적 방법을 강조한 것은 부시 행정부의 대북 강경책으로 인하여 야기될 수 있는 한반도의 군사적 위기를 사전에 억제하는 데 목적을 두고 있는 것으로 보인다.

노무현 대통령은 대통령 후보 시절부터 북한의 핵문제 해결과 관련하여 '북한 핵포기 - 대북지원'이라는 일괄타결 방식을 제시해왔다. 노무현 정부는 북핵문제의 일괄타결을 위해서 현재 '북·미 동시행동에 따른 단계적·포괄적

북핵 해결원칙'을 구체화한 '3단계 북핵문제 해결방안'을 마련해 놓고 있는 것으로 알려지고 있다.

한국의 핵무장 정책도 비핵화 정책도 미국의 결정적 개입으로 이루어졌다는 사실을 알 수 있다. 박정희 대통령의 핵무장 노력은 미국의 주한미군 철수와 전술핵 철거 위협에 크게 영향을 입었다는 사실은 주지하는 바와 같다. 노태우 대통령의 비핵화 선언도 북한 핵문제 해결을 위한 미국의 대 한국 영향력에 기인하는 바가 크다는 사실은 자명하다. 한국의 핵정책에 있어서 미국의 영향력이 이와 같이 강하게 작용해온 것은 한국의 안보유지에 있어서 미국의 역할이 그만큼 지대하다는 사실을 의미한다. 따라서 미국의 한반도 안보에 대한 강한 영향력이 상존하는 한 한국은 독자적 핵정책을 펴기는 어려울 것이다. 북한의 핵문제 해결과정에서도 미국의 영향력은 절대적이다. 미국이 바라는 대로 다자협의 기본원칙 속에서 핵문제 해결을 위한 2차 6자회담이 추진되고 있다. 6자회담에서도 북핵문제 관련, 우리의 의지와 정책방향이 어느 정도 반영될 수 있을 지에 대해서는 의문이 남는다.

X. 정책건의: 통일정책 추진체계개선의 기본방향

첫째, 자유민주주의국가 외교정책 결정과정의 이상적 모델이 주는 시사점은 다음과 같다. 개인, 사회, 정부, 체제 등의 영향을 대북 통일정책 결정과정에서도 당연히 고려해야 하는바, 대통령 및 행정부와 국회, 이익집단 및 시민단체, 언론, 정책 전문가집단 등 여러 행위자간에 상호 영향을 주고받는 순환의 정책결정과정이어야 하며, 이들 집단간의 이해관계를 사전에 조율하는 것이 바람직하다. 그리고 미국의 외교안보정책 결정과정을 살펴볼 때, 우리의 통일

정책 결정과정에서도 대통령과 국회 간에 상호 정책 협의 채널을 상설화하는 것이 필요하다.

둘째, 사회주의국가 외교정책 결정과정은 합의 모델(Consensus Models), 갈등 모델(Conflict Models), 절충 모델(Combined Consensus/Conflict Models) 등 3가지로 유형화할 수 있다. 구소련의 경우 주로 합의 모델에 의해, 중국의 경우 파벌에 의한 갈등모델 시기도 있었으나 역시 합의 모델에 의해 외교정책이 결정·추진된 것으로 나타났다. 따라서 합의에 의한 정책결정이 이뤄지는 사회주의 국가와의 협상을 힘 있게 진행하기 위해서는 우리도 반드시 합의에 기초하여 대북 통일정책을 결정·집행해야 하겠다.

셋째, 서독의 독일정책 결정과정에서 우리가 시사받을 수 있는 점은 다음과 같다. 통일정책 결정과정에서 대통령의 권한은 정치적 스타일과 리더십, 그리고 여야간의 세력관계에 의해 영향을 받는다. 따라서 대통령의 통일정책에 대한 관심이 클 경우, 브란트 수상의 사례처럼 대통령은 정치적 역할분담을 통해 대북 통일정책은 직접 관장하되, 기타 정치영역은 관련 행정부처에 상당부분의 권한을 위임하도록 한다. 그리고 집권당이 국회내 안정의석을 획득하지 못하였을 경우, 대통령은 브란트 수상과 같이 제도개혁 혹은 정보통제를 통해 대북 통일정책 결정과정에서 효율성을 증가시킬 수 있겠다. 또한 남북관계의 특성상 대북 통일정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 국민적 공감대 형성이 절대 필요하며, 이를 위해 여·야 협력을 이룩하도록 노력해야 한다. 한편 브란트 정부와 같이 대북 통일정책의 결정과정이 제도가 아니라 대통령의 측근을 중심으로, 소수의 주요 인물들에 국한된 비공식 대화의 자리에서 이루어진다면 시너지를 도출할 수 있는 정부내 팀워크 형성이 어렵게 되며, 권력의 역학관계 혹은 남북국제관계의 변화에 따라 정책의 일관성 유지나 공고한 지지기반 확보가 어렵게 된다. 따라서 여·야 정당간에 대북 통일정보의 공유와 역할분담이 필요하다.

넷째, 예멘의 통일협상과정에서 우리가 배울 수 있는 점은 다음과 같다. 평화적 통일을 달성하기 위해 상대방의 실체를 인정하고 상대방 체제에 대한 분열전략을 추구해서는 안 된다. 또한 상호 불신 가운데 작성된 합의서는 이해대립이 재발될 경우 쉽게 백지화되는바, 합의 자체에 집착하지 말고 통일원칙에 관해서는 양보할 수 없다는 자세로 대화를 지속해야 한다. 그리고 통일문제가 분단체제 내부의 정치·사회세력의 권력투쟁과 밀접히 결합되어 있음을 보여주는데, 평화체제와 합의통일을 달성하기 위해서는 통일방안에 대한 정부 차원의 합의만이 아니라 남북한 각기 내부적으로 국민적 합의를 도출해내야 한다. 또한 아무리 합리적인 정책도 정치지도자들이 당파적 이익과 개인의 권력유지에 몰두하게 되면 무기력해지는데, 정치 자금 및 활동의 투명성 확보 등 정치제도를 합리화시키고 정치인들이 국민들에 대해 책임지는 민주주의 풍토를 확립해야 한다. 그리고 예멘통일은 남예멘이 사회주의체제가 실패했다는 것을 자각하고 개방·개혁을 실시하여 체제간 이질성이 해소됨으로써 실질적인 결실을 맺게 되었는데, 북한이 개방·개혁을 안정적으로 이뤄낼 수 있는 다각적 협력방안을 모색해야 한다. 마지막으로, 예멘 통일은 남북한이 통일과정을 원만하게 진행시키고 통일 이후 정치·사회적 안정을 확보하기 위해서는 통일 협상과정을 공개하고 국민적 합의를 도출해 낼 수 있는 통일방식을 채택해야 한다는 교훈을 준다.

다섯째, 중·대만의 사례는 남북교류 활성화를 더욱 촉진시키는데 반공식적(半公式的) 기구와 민간단체의 중요성을 보여주고 있다. 따라서 남북한 정부간 관계가 악화되더라도 이에 크게 영향을 받지 않고 남북한간 교류협력이 지속되고, 한반도 평화와 안정이 크게 훼손되지 않도록 반공식 기구의 역할을 강화할 필요가 있다. 그리고 양안간 교류협력이 확대됨에 따라 지방정부와 경제계가 중·대만의 통일정책을 유연한 방향으로 추진하도록 하는 데 강력한 영향력을 발휘하고 있다는 점은 남북한간 교류협력이 증대될수록 남북한의 상대방

에 대한 정책도 대화와 협력을 중시하는 방향으로 변화될 것이라는 점을 시사한다. 따라서 남북한간 교류협력을 강화하는 것이 남북한의 통일정책을 보다 합리적이고 이성적인 방향으로 변화시키는 현실적인 방안이다.

여섯째, 마지막으로 북한의 대남정책 추진체계에서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 북한의 대남정책이 김정일 위원장 중심의 종횡무진 제왕형 전제모델에 가깝게 형성되고 있기 때문에 우리의 대응은 세밀하고도 사려 깊은 전략적 접근에 기초해야 한다. 그리고 평화의 남북대화가 진행되더라도 군사안보 분야에서는 방심하지 않도록 유의해야 한다. 한편 북한의 ‘민족공조론’에 대해서도 우리는 ‘남북협력론’으로 대응하는 것이 바람직하겠다. 북한의 의도를 정확하게 읽어내되, 우리 민족의 화해와 협력은 21세기 시대사적 요청으로서 남북 대결적 자세보다는 상호이익 추구적 차원에서 우리의 정책을 수립하는 것이 이에 부응하는 길이기 때문이다.

한편 노태우·김영삼·김대중 정부하에서 전개된 우리의 대북 통일정책 형성 및 추진과정에 대한 연구·분석 결과에서 찾을 수 있는 개선점들은 다음과 같다. 첫째, 국가안전보장회의(NSC)는 질적 개선을 위하여 (1) 국가안보보좌관의 권한과 책임, 역할 등을 보다 명확히 하여 참모진의 지휘·통솔능력을 강화하여 정책조율 및 통합능력을 제고하여야 할 것이고, (2) 참모진의 인적구성도 창의성과 전문성을 바탕으로 한 정책능력의 균형 있는 질적·양적 보강을 이루어 정책의 이념적 혼선을 극복해야 하며, 나아가 (3) 한반도 문제의 국제화에 따른 대응으로서 전략적 통일외교를 추구할 수 있는 역량을 강화하면서, 보다 체계적으로 운영해야 한다.

둘째, 국회가 대북정책 추진과정에서 생산적인 역할을 하기 위해서는 초법적 통치행위 차원에서 추진되고 있는 정책사안들에 대한 입법통제를 강화하여 법과 제도에 의거하여 추진되는 법치행정을 제도화해야 한다. 그리고 남북한간의 제반 사업들이 투명하게 본격화 될 수 있도록 제도적 뒷받침을 능동적으로

강구한다. 이를 위해 국회는 입법통제와 예산통제를 통하여 비합법적이고 비공식적인 행위들이 재생산되지 않도록 감시감독 기능을 강화해야 한다. 또한 국회는 남남갈등을 조정·통합하여 국민적 동의에 기초한 힘 있는 정책이 될 수 있도록 국민적 동의의 기능을 강화해야 한다.

셋째, 국민여론 수렴 및 정책반영 과정과 관련해서는 구체적 개선방향으로 3가지를 제시할 수 있다. 여론조사의 내용을 보다 체계화 시키고 이를 정기적인 여론조사를 통해서 실시함으로써 객관적인 평가자료로 축적해 나가야 한다. 그리고 여론조사의 결과를 가감 없이 국민 및 전문가들과 공유하도록 한다. 이는 정부정책의 신뢰도를 제고하는 데 유용할 것이다. 마지막으로 ‘여론전문가제’를 도입한다. 정부에 여론의 동향을 추적하고 이를 과학적으로 분석하여 정책에 반영할 수 있도록 하는 전문가를 영입하는 것이다.

넷째, 대북정책과 국민통합 방향과 관련해서는, 다음과 같은 점을 유의해야 한다. 21세기 ‘한국책략(韓國策畧)’의 기본방향은 한미관계에서 보다 대등한 관계를 지향해 나가되, 한반도의 평화와 통일과정에서 미국과의 미래지향적 상호이익의 공유를 통해 한미 유대 기반을 더욱 굳건히 다지는 한편, 동북아 공동의 번영과 미래를 위해 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야에서 중국과의 연대를 공고히 구축해 나가는 것이 바람직하다. 동시에 국민통합을 위한 정부의 역할과 책임이 막중한바, 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다. 이런 맥락에서 대외관계의 중요성 못지않게 국민적 지지를 얻어 내기 위한 ‘대(對)국민 외교’(public diplomacy)의 중요성을 깊이 인식해야 한다.

다섯째, 우리 정부는 대북정책 추진과정에서 주변국의 우호적 협력을 얻어 내기 위해 다음과 같은 4가지를 유념하도록 한다. 통일문제는 뜨거운 민족적 열정만으로 추진할 수 있는 것이 아니다. 한반도에는 주변 4국의 정치적, 안보·군사적, 경제적 이해가 첨예하게 얽혀있기 때문에 우리 정부는 이를 냉철

한 이성으로 고찰하면서 대북 및 통일정책을 추진해야 한다. 그리고 유일 초강국 미국과 긴밀한 관계를 유지하는 것이 무엇보다 중요한 사안이며, 통일의 기회가 도래했을 때 미국의 적극적인 협조 없이는 통일이 불가능함을 명심해야 한다. 나아가 우리 정부가 대북 및 통일 정책을 수행하는 데 있어서는 미·중·일 뿐만 아니라 러시아와도 협력관계를 구축해야 한다. 마지막으로 한국이 동북아 평화와 번영의 중심 국가가 되려면 탈냉전과 세계화라는 국제적 상황 변화에 맞는 외교 인력과 제도를 갖추어야 한다. 정부가 지역과 경제 분야의 전문가들을 적극 활용할 수 있도록 개방적이 대폭 확대되어야 한다.

여섯째, 북한 핵문제 해결과정과 관련해 유의해야 할 점은 다음과 같다. 북핵문제는 우리의 안보문제와 직결되며, 우리의 안보적 대응은 두 가지로 나타났다. 하나는 박정희 정부가 보여준 것으로 우리도 핵무장을 선택하여 남북한간 핵균형을 유지하여 한반도의 안보를 확보하는 것이고, 다른 하나는 노태우 정부에서 추진된 것으로 한반도 비핵화 정책을 통해 북핵 문제를 해결하려는 것이다. 그러나 이 모두 매우 제한적인 범위의 정책결정자들에 의해 은밀하게 그리고 조급하게 추진됨으로 대내외적인 부정적 반응을 초래하였다. 따라서 안보와 관련된 핵정책의 결정과 진행과정은 보다 광범위한 토의와 체계적인 정책결정 과정을 거치지 않을 경우 돌이킬 수 없는 안보불안과 함께 국익을 해치는 결과를 가져오게 된다는 사실을 간과해서는 안 된다. 또한 우리가 먼저 어떤 결정을 내리게 될 경우 북한 또한 이에 호응하여 같은 결정을 내리지 않을 수 없을 것이라는 ‘감상적’ 판단을 지양해야 한다. 북한의 핵문제는 남북한간의 군사 문제일 뿐만 아니라 국제적 평화를 해치는 문제이다. 따라서 이의 해결을 위해 우리는 국제적 협력을 바탕으로 남북대화를 동시에 진행한다는 전제하에서 대북정책을 결정·추진해 나가야 하겠다.

「통일정책 추진체계 실태연구」

◆
목 차

I. 서론	35
II. 대외정책 추진과정에 대한 이론적 연구	37
1. 자유민주주의국가 외교정책 결정과정 —37	
2. 사회주의국가 외교정책 결정과정 —65	
III. 분단국 및 북한의 통일정책 추진과정 실태 연구	86
1. 서독의 독일정책 결정과정 —86	
2. 통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁 —108	
3. 중국과 대만의 통일정책 추진 과정 —137	
4. 북한의 통일정책 추진 과정 —157	
IV. 정책조정 및 통합과 국가안전보장회의(NSC)	168
1. 국가안전보장회의(NSC)의 확대·개편의 배경 —168	
2. 국가안전보장회의(NSC)의 주요 조직과 운영 —177	
3. 소결론 —192	
V. 국회의 역할과 정당간 정책공조 및 협의과정	194
1. 민주화시대 정책추진체계에서 국회의 위상 —194	
2. 국회의 역할: 견제와 협력 —197	
3. 정당간 정책협력의 실태 —251	
4. 소결론 —281	

VI. 국민여론 수렴 및 정책 반영 과정	285
1. 정책 추진 체계와 국민여론	—285
2. 통일부의 국민여론 수렴 및 정책반영 실태	—293
3. 민주평통의 국민여론 수렴 및 정책반영 실태	—304
4. 소결론	—313
VII. 대북정책과 국민통합 방향	317
1. 국민통합의 당위성	—317
2. 보혁갈등의 배경 및 존재양태	—319
3. 국민통합: 균열점과 통합전망	—328
4. 소결론: 국민통합 방향	—350
VIII. 대북정책 추진과정에서 주변국과의 유기적 협력관계 조성 실태	360
1. 대주변국 협력구도	—360
2. ‘문민정부’의 주변국에 대한 협력관계	—364
3. ‘국민의 정부’의 주변국에 대한 협력관계	—377
4. ‘참여정부’의 주변국에 대한 협력관계	—393
5. 소결론	—401
IX. 대북정책 추진사례연구: 한국의 핵정책	408
1. 핵의 평화적 이용과 핵무장 정책	—408
2. 한반도 비핵화 정책 결정	—427
3. 한반도 비핵화 정책의 유지: 김영삼, 김대중, 노무현 정부	—440
4. 소결론	—460
X. 정책건의: 통일정책 추진체계개선의 기본방향	462
참고 문헌	474



표 · 그림목차

<표 VI-1> 대북 포용정책에 대한 비판론자와 옹호론자의 시각 및 입장	173
<표 VI-1> 통일문제 여론조사의 주요 내용, 대상, 시기	308
<표 VI-2> 통일모니터링의 내용과 시기	311
<표 VI-3> 사이버 설문조사의 주요 내용과 시행 기간	312
<그림 II-1> 소련 외교정책 결정과정	74
<그림 II-2> 중국 외교정책 결정기구	84
<그림 III-1> 독일·동방정책에 관한 연방정부·의회간 협조·견제	99
<그림 III-2> 대만의 통일정책 추진 과정	153
<그림 IV-1> 한국 국가안전보장회의 조직도	181
<그림 IV-2> 미국 국가안전보장회의 참모조직 체제	186
<그림 VI-1> 이스턴(D. Easton)의 정책결정모형: 정치과정	286
<그림 VI-2> 통일부의 통일·대북정책 추진 체계도	295
<그림 VI-3> 민주평통의 자문 및 건의 추진 체계도	304

1. 서론

김대중 정부의 대북정책은 남북한간의 화해와 협력을 위한 기초를 마련하였으며, 현실적인 가능한 수단들을 동원하여 남북관계개선을 위한 기반을 구축했다는 점에서 평가를 받을 수 있다. 남북정상회담과 6·15공동선언을 통해 분단 55년 동안 지속되어 온 적대적 남북관계를 화해·협력적 남북관계로 전환할 수 있는 물꼬를 텃기 때문이다. 따라서 대북포용정책의 방향성은 기본적으로 적합한 것이었다는 평가를 내릴 수 있겠다. 그러나 대북포용정책의 추진과정(결정 및 집행과정)에서 문제점과 취약성도 드러났다. 예컨대 보다 세밀하고 구체적인 계획의 수립이 전제되어야 했으며, 이를 기초로 한 정책 수립 및 집행과정상의 완급조절이 필요했다.

특히 대북정책 추진체계의 문제점은 대북정책의 추진력을 약화시키는 요인으로 작용했다고 할 수 있으며, 다음과 같은 문제점들을 노정했다. NSC를 통한 대북정책 추진체계의 개선에도 불구하고, 대북정책 형성과정에서 투명성 확보의 미비, 소수에 의한 정책결과 비선 의존성, 부처간의 비효율적인 정책협조, 전문가의 효과적 활용 미흡, 대북정책 형성과정에서 국민참여 부진, 대북정책에 대한 국민적 합의기반 부재 등이 그것이다.

따라서 본 연구는 효율적인 대북정책 추진체계를 형성하기 위해 그동안의 추진과정에서 나타난 문제점들을 발견하기 위한 실태조사와 더불어 타국의 현황 및 국내 사례를 검토함으로써 개선의 기본방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 연구하고자 한다.

먼저 대외정책 추진과정에 대한 연구를 자유민주주의의 국가와 사회주의 국가의 경우로 구분하여 이론적으로 검토한 후, 분단국가(동·서독, 남·북예멘, 중·대만, 북한)중심으로 구체적 사례를 살펴볼 것이다. 이후 우리나라의 대북

정책 추진체계와 관련하여 행정부와 입법부 그리고 국민의 직접적 참여를 통해 어떻게 이뤄지고 있는지를 분석하려 한다. 예컨대 우리 정부의 대북정책 조정과정에서 중요한 위치를 차지하고 있는 국가안전보장회의(NSC)의 실제적 역할과 기능, 국회에서 정당간 정책 공조 및 협의과정, 통일부와 민주평화통일자문회의를 통한 국민여론의 수렴 및 정책반영 과정 그리고 이른바 남남갈등으로 일컬어지는 국론분열 실태를 점검할 것이다. 또한 대북정책 추진과정에서 마·일·중·러 등 주변국과의 유기적 협력관계 조성실태를 살펴보고, 대북정책 추진사례연구의 일환으로 한국의 행정책 추진과정을 분석할 것이다. 마지막으로 위와 같은 연구에 기초해서 효율적인 대북정책 추진체계 정립을 위한 개선방향을 제시하고자 한다.

이를 위한 연구 방법으로는 현 대북 및 통일정책 추진체계에 대한 전반적 실태조사라는 연구방향성을 충족시키기 위해, 다양한 연구방법을 활용하고자 한다. 전반적인 통일정책 추진체계조사, 관계기관 정책담당자, 전직 정책담당자 및 전문가 조사, 전문가 워크숍, 자문회의, 세미나 및 설문조사 병행, 타국사례연구를 위한 현지조사(독일, 미국 등)등이 그것이다.

이와 같은 연구를 통해 도출된 타국 사례 연구의 시사점과 통일정책형성 및 추진체계에 대한 실태조사 자료들 그리고 개선방향은 통일정책분야의 국내적 인프라구축의 기초자료가 될 것이며, 향후 통일정책 추진체계(형성 및 집행과정)개선에 있어 중요한 참고자료로 활용될 것으로 사료된다.

본 연구는 박영호(자유민주주의국가 외교정책 결정과정), 허문영(사회주의국가 외교정책 결정과정, 북한의 통일정책 추진과정), 손기웅(서독의 독일정책 결정과정), 김국신(남북예멘 내부의 권력투쟁), 신상진(중국·대만의 통일정책 추진과정), 배정호(국가안전보장회의의 역할), 정현수(국회의 역할), 임강택(통일부 및 민주평통의 역할), 조민(국민통합), 여인곤(주변국 협력관계), 정영태(한국의 행정책) 등의 협동연구에 의해 이루어졌다.

II. 대외정책 추진과정에 대한 이론적 연구

1. 자유민주주의국가 외교정책 결정과정

모든 나라는 자국의 국가목표에 따른 국익을 보호하고 증진하기 위하여 외교정책을 수립하여 집행한다. 일반적으로 말하여, 외교정책은 한 나라의 국가행위의 대외적 표현으로서 특정한 시점에서 그 나라가 가지고 있는 국가이익의 추구를 의미한다.¹ 실제에 있어서 외교정책은 특정한 분야 또는 특정 상대방에 대한 제한된 목적을 달성하기 위한 구체적인 행동을 의미하는데, 예를 들어 통일외교정책, 안보외교정책, 경제외교정책 또는 대북정책, 대미정책, 대일정책 등으로 구체화할 수 있다.² 일반적으로 한 나라의 외교정책을 결정하고 집행하는 정책결정자에게 영향을 미치는 요소는 다양하다. 전통적으로 외교정책의 영향요인들로 지리, 천연자원, 경제력, 군사력 등의 물질적 요소와 인구, 정책결정자 및 지도자, 이데올로기, 정보와 같은 인적 요소를 지적하고 정책결정 구조속에서의 정책 양태를 살펴보기도 한다.³

분석적 차원에서 외교정책의 영향 요소들을 개인, 역할, 사회, 정부, 체제 등으로 구분할 수 있다.⁴ 모든 국가에서 이러한 요소들이 정책결정과정에 유사

1 김기정, “국제 체제하에서의 외교 정책의 목표와 수단”, 구분학 외 공저, 『세계외교정책론』 (서울: 을유문화사, 1995), pp. 97-98.

2 박경서, 『지구촌정치학』 (서울: 법문사, 2002), p. 104.

3 Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*, 6th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1985), pp. xiii-xvi.

4 James N. Rosenau, “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Nichols Publishing Company, 1980).

한 비중으로 투입되는 것은 아니지만, 자유민주주의국가의 정책결정과정에는 이러한 요소들이 정책결정과정에 영향을 미치는 것으로 상정된다. 외교정책 결정과정 분석의 초점은 정책결정에 미치는 영향 요인, 정책결정의 행위자, 정책결정의 구조 등에 있다.

자유민주주의국가 외교정책 결정과정을 분석하는 대표적인 모델들을 소개하면 아래와 같다. 각 모델들은 외교정책 결정과정의 모든 측면을 설명하는 것은 아니며, 분석적 차원에서 각기 다른 가정과 주요 분석 초점을 가지고 있다. 여기에서는 주로 미국에서 연구된 모델을 중심으로 살펴본다. 사실 국제관계이론이나 특히 외교정책분석은 미국으로부터 파생된 학문분야이다.⁵ 이러한 미국의 경험을 중심으로 개발된 이론의 효용성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 자유민주주의국가 외교정책 결정과정에서의 핵심적 인과관계를 규명하려는 이론은 유사한 외교정책과정에 적용 또는 응용이 가능하다. 외교정책분석은 어떤 특정한 국가에 국한되지 않고 일반적인 접근에 토대를 두고 있다.⁶

가. 외교정책결정 분석 모델⁷

(1) 합리적 정책결정 모델

합리적 정책결정 모델(Rational Decision-making Model)은 어떻게(how)

5 Walter Carlsnaes and Steve Smith, ed, *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage, 1994), p. 11.

6 Walter Carlsnaes and Steve Smith, ed, *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, p. 12.

7 박상식, 『국제정치학』, (서울: 집문당, 1994), pp. 330~349; 박경서, 『지구촌정치학』, pp. 124-134; 유승익, “외교 정책 결정 과정과 구조”, 구분학 외 공저, 『세계외교정책론』, pp. 126-137 참조

외교정책이 이루어지는가를 다루고 있으며, 한 나라가 외교정책을 결정하는 과정에서 자국의 목표를 최대한으로 달성하도록 정책을 선택할 수 있다는 이론이다.⁸ 현실주의적 국제정치관에 입각한 이 이론은 목적과 수단의 분리, 목적 달성을 위한 최선의 수단 선택, 가능한 모든 수단의 검토, 정부 또는 국가가 정책 결정 등을 가정한다. 따라서 합리적 정책결정이란 “한 국가가 국제적 사건에 대하여 반응할 때 가능한 모든 정보를 입수하고 이를 토대로 모든 가능한 선택 대안을 검토하여 이들 중 자국의 이익을 극대화할 수 있는 하나의 대안을 선택”하는 행위를 말한다.⁹ 즉 한 국가는 어떤 국제적인 사안에 대하여 국가 이익을 극대화하기 위한 외교정책의 목표를 설정하고, 그 목표를 달성하기 위해 획득 가능한 모든 정보를 입수하여 분석하며, 그에 근거하여 여러 대안을 검토한 후에 가장 유리한 결과를 가져올 수 있는 대안을 선택하여 집행한다는 것이다.

합리적 정책결정 모델은 다음과 같은 과정을 거쳐서 정책이 결정되며, 이러한 과정을 통해서 최선의 정책효과를 거둘 수 있을 것으로 상정한다.¹⁰

첫째, 정책결정이 필요한 상황을 구체적이고 객관적으로 정의한다.

둘째, 그 상황에서 성취할 목표를 구체화하거나 또는 여러 가지의 정책 목표 사이에 우선순위를 설정한다.

셋째, 설정한 목표를 달성하기 위하여 동원 가능한 모든 수단과 방법을 검토한다.

8 박상식, 「국제정치학」, p. 330.

9 Sydney Verba, “Assumptions of Rationality and Non-rationality in Models of the International System”, James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy* (New York: Free Press, 1969); 유승익, “외교 정책 결정 과정과 구조”, p. 131 재인용.

10 박경서, 「지구촌정치학」, p. 126; 유승익, “외교 정책 결정과정과 구조”, p. 131.

넷째, 목표를 달성하는 데 가장 실현 가능성이 있는 최종의 정책 대안을 선택한다.

마지막으로 결정을 집행할 필요한 행동을 수행한다.

합리적 정책결정 모델은 결정작성(decision-making) 모델의 발전된 형태로써 외교정책결정 모델의 대표적인 유형이라고 할 수 있다. 핵억제이론은 이와 같은 절차를 따르는 합리적 정책결정 모델의 대표적 이론이다.¹¹ 또한 해외의 군사적 갈등에 군 병력을 파견하는 문제를 결정하는 과정이 합리적 정책결정 모델의 적정 사례로서 분석되기도 한다.

그러나 실제적인 정책결정과정은 합리적 정책결정 모델의 가정을 위배하는 경우가 태반이다. 우선 어떤 국제적 사안에 대한 객관적이며 완벽한 정보를 확보한다는 것은 사실상 불가능하고, 정책결정자들의 정책결정이 주관적 요소를 배제하기 어려우며, 정책결정과정에 참여하는 다양한 행위자들 간의 이해 상충을 조정하기도 어렵다. 그럼에도 불구하고 합리적 정책결정 모델은 외교정책분석에서 발견적 유용성(heuristic utilities)을 평가받고 있다.¹²

(2) 조직행태 모델

조직행태 모델(organizational behavior model)은 외교정책결정과정에 참여하는 관료 조직이나 기구, 그리고 이들의 행태에 분석의 초점을 둔다. 즉 정책결정 행위자에 대해 특히 관심을 둔다. 이 모델이 중시하는 조직행태는 다음과 같은 특징을 갖는 것으로 간주된다.¹³

첫째, 외교정책 결정과정에 참여하는 정책결정자들은 그들 특유의 신념체계

11 박상식, 「국제정치학」, p. 332.

12 박경서, 「지구촌정치학」, p. 127.

13 박경서, 「지구촌정치학」, pp. 129-130.

를 가지고 있다.

둘째, 정책결정자들은 그들 자신과 그들이 속해 있는 조직의 이익을 우선시한다.

셋째, 외교정책에 관여하는 조직은 기능적으로 분권화되었기 때문에 외교정책문제도 단편화되는 경향이 있다.

넷째, 조직행태는 위계적이고, 타성적이며, 안정 위주이고 비밀주의이며, 표준화된 운용절차(Standard Operation Procedure: SOP)를 중시하여 경직화되는 경향이 있다.

조직행태 모델은 조직의 과정을 분석의 초점으로 하며 이와 같은 특성들이 외교정책 결정과정에 영향을 미칠 뿐만 아니라 정책 수행능력에도 영향을 미친다는 점을 중시한다. 따라서 외교정책과 관련한 전문적 관료 기구나 조직들이 각각의 고유 업무를 독립적으로 수행하고 대부분의 업무를 정해진 규칙이나 절차에 따라 처리함으로써 업무의 효율성 증대와 합리적 결정을 할 수 있다는 것이다.¹⁴ 이 분석 모델은 외교정책을 실제로 결정하고 있는 조직 구성원의 조직행태를 중시하고 있으나, 정책 내용의 기본 문제를 등한시하고 조직행태가 정치문화의 영향을 받고 있음을 등한시하는 단점이 있다.¹⁵

이 분석 모델에 속하는 분석 유형으로서 관료정치(bureaucratic politics) 모델, 지도자 정책결정 모델, 소그룹(group think) 정책결정 모델, 엘리트 갈등(elite conflict) 모델 등이 있다. 조직행태 모델은 외교정책 결정과정에서 정책결정의 주된 행위자인 대통령, 수상, 국가원수와 같은 최고정책결정자, 외교부, 국방부, 국가안보회의 등과 같은 외교문제 및 국가안보문제 담당 부서나 핵심 참모 집단 등의 조직 행태에 관심을 가지고 있다.

14 유승익, “외교 정책 결정과정과 구조”, p. 133.

15 박경서, 「지구촌정치학」, p. 130.

(3) 인간행태 모델¹⁶

외교정책을 결정하는 직접적인 행위자는 인간이다. 대통령과 같은 최고 정책결정자이던 외교 및 안보 관련 부서의 책임자이던 그 하위 수준의 정책실무자이던 외교정책 결정과정에서의 행위자 결정이 주요한 측면이다. 권력이 1인의 최고 권력자에게 집중된 전체주의국가나 독재체제 아래서는 최고정책결정자의 결정에 정책이 좌우되는 경우가 비일비재하다. 자유민주주의국가에서는 정책결정이 최고 권력자 1인에게 집중되어 있지는 않지만, 정책결정과정의 최종 단계에서 최고정책결정자의 인간적 행태에 영향을 받는 경우도 있다. 예를 들어, 대통령의 성격, 세계관 및 스타일로 구성되는 개인적 특성(personal characteristics)이 대통령의 업무 수행에 영향을 준다는 이론이 있다.¹⁷ 외교정책 결정과정에서도 정책결정자의 성격, 세계관, 개인적 경험 등이 영향을 줄 수 있다. 이러한 관점에서 인간행태 모델은 정책결정자의 지각(perception/misperception), 이미지(images), 믿음체계(belief systems), 심리적 과정과 같은 인간행태의 체계적 특성에 분석의 초점을 둔다. 따라서 이 모델은 대체로 정책결정자의 심리에 집중하여 외교정책결정을 분석한다. 이 모델은 인간을 박식하고 타산적인 합리적 행위자로서 가정하지 않는다. 그 대신에 인간은 한정된 정보처리능력을 가지고 있으며, 부적당한 상황에서 정당화되지 않은 추론을 하는

16 Ole Wæver, "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis", Walter Carlsnaes and Steve Smith, ed., *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage, 1994), pp. 246~247; 박경서, 「지구촌정치학」, pp. 128~129.

17 James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 3rd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1992).

능력을 소유하고, 다양한 역사적, 정서적, 인식적 및 조직적 장애물에 둘러싸인 것으로 가정한다.¹⁸ 다시 말하여, 인간행태 모형은 외교정책이 인간 개인의 잠재적인 욕구를 반영하며, 따라서 정책결정에서의 비합리적인 인간행태의 역기능적 경향을 분석하고자 한다.¹⁹

이 모델은 정치를 정보처리과정으로 보며 인간의 요소를 정보처리장치와 기억장치에 수집된 요소들에 정서적 요소를 부가하는 결합으로서 간주한다. 외교정책의 결정은 외부 세계에 대한 정보의 투입을 인지하는 과정을 거쳐 이루어지게 되는데, 이 과정에서 과거에 투입된 이미지나 믿음체계의 관성과 가치가 영향을 미치게 된다는 것이다. 정책결정자의 개인적 인식이나 동기가 외교정책 결정에 중요한 영향을 미친다는 점을 중시하고 있으며 인간의 인식, 논리추론에 관한 일반적 법칙을 발견하려는 데 어느 정도의 공헌이 있는 것으로 평가된다. 그러나 각 인간행태의 복잡성에 대해 간과하고 있으며, 정책결정자의 특정한 선호가 직접 정책으로 반영된다고 보는 것은 무리라는 비판을 받는다.²⁰

나. 정책결정 구조

외교정책 결정 및 집행과정을 분석하는 다양한 모델들은 실제에 있어서는 특정 국가의 사례를 분석하는 과정에서 어떤 특정한 측면을 중점적으로 검토하게 된다. 그 만큼 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 요인들이 다양하고 그 비

18 Philip A. Schrodt, "Review of *The World in their Minds* by Y.Y.I. Vertzberger", *American Political Science Review*, vol. 85, No. 4 (1991), p. 1502; Ole Wøever, "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis", p. 246.

19 박경서, 『지구촌정치학』, p. 128.

20 박경서, 『지구촌정치학』, p. 129.

중 또한 다르게 나타나기 때문이다. 외교정책의 분석 초점의 다양성에도 불구하고 일반적으로 외교정책의 결정구조를 논의하는 경우 정책을 결정하는 제도적 측면을 살피게 된다. 즉 정책결정과정에서 참여하는 주요 행위자들의 정책결정과정에서의 역할과 비중을 보게 되는 것이다. 정책결정과정에서의 주요 행위자 또는 역할 요인들은 각 나라의 정치체제의 성격에 따라 다르다. 자유민주주의 국가의 외교정책 결정구조에 대한 논의는 대체적으로 미국의 정책결정구조를 준거로 살핀다. 그만큼 미국의 외교정책 결정과정에서는 대통령을 비롯하여 의회, 행정부처, 언론, 여론 등 다양한 집단, 역할, 행위자 등이 그 영향력을 투입하기 위해 경쟁하기 때문이다. 미국의 헌법과 제도는 정책결정과 집행과정에 다양한 행위자들이 참여하도록 하였다. 외교정책결정의 메커니즘은 개방적이며 여러 행위자들이 관여하고 영향을 미친다.²¹ 미국 헌법 수정 제1조는 의회가 언론 및 출판의 자유와 결사권 및 정부에 대한 청원권을 제한하는 법을 제정하지 못하도록 규정하였다. 미국의 사법부는 언론 및 출판 자유 조항을 관료와 관료들의 행위를 자유롭게 비판할 수 있도록 허용하는 것으로 해석함으로써, 외교정책에 관해서도 다양한 의견들이 자유롭게 토론되고 상호 작용할 수 있는 환경을 만들어 주었다.²² 민주화의 심화와 다양한 사회집단의 영향력이 증강하고 있는 한국의 경우, 대통령 중심제 국가로서 외형적인 정책결정구조는 미국의 외교정책 결정구조를 다분히 모방하고 있다.

21 Stephen J. Wayne, "The Multiple Influences on U.S. Foreign Policy-Making", *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), vol. 5, No. 1, (March 2000)
 <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0800/ijpe/pj51wayn.htm>>.

22 David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy* (Bloomington: Indiana University Press, 1996), p. 3.

(1) 대통령과 대통령 직속기관

대통령 중심제 국가에서 대통령은 국가원수이자 군 최고통수권자로서 모든 정책결정 및 집행과정에서 최고책임자이다. 내각책임제의 국가에서는 명목상의 국가원수 대신에 정부의 수반인 수상(총리)이 외교정책을 총괄하고 지휘·감독한다. 예를 들어, 독일의 총리는 정책노선을 정하고 이에 대해 기본 책임을 지며, 총리의 정책노선에 입각하여 주요 사항이 각료회의에서 심의·결정되며, 각 부서 장관은 세부 정책 사항을 입안하고 집행한다.²³ 집행부의 수장으로서 대통령이 나 수상은 최종 정책결정자이다. 따라서 자유민주주의국가에서도 위임받은 기간 동안 그들은 정책결정에서 지배적인 역할을 수행한다. 미국의 국민들도 외교 및 안보정책에서 대통령의 리더십에 불가피하게 의존하게 된다.²⁴

대통령 중심제의 전형인 미국의 헌법은 전쟁과 외교를 수행하는 권한과 책임을 대통령에게 부여하였다. 헌법 제2조 1항에 따라 대통령은 집행권(executive power)을 가진다. 헌법 제2조 2항은 대통령이 군총사령관이며 외국과 조약을 협상하고 일상적인 외교업무의 수행에 책임을 지도록 규정하였다. 대통령은 상원의 조인과 동의를 얻어 외국과 조약을 체결하는 권한이 있다. 그러나 전쟁을 개시하고 나라가 주요 외교적 약속을 하는 권한과 군비를 조달하여 지원하는 권한은 의회에게 부여하였다. 즉 헌법의 규정에 따르면 의회가 전쟁을 선포하며 대통령은 단지 군총사령관으로서 전쟁을 수행하게 되어 있다. 이에 따라 외교정책 결정과정에서, 특히 전쟁권의 행사에서 대통령과 의회는 많은 갈등을 겪어왔다.

그러나 헌법 제정 이후 대통령의 외교정책에 관한 권한은 역대 대통령들이

23 김학성, “독일의 외교정책”, 구본학 외 공저, 『세계외교정책론』, p. 507.

24 I. M. Destler, “National Security Management: What Presidents Have Wrought”, *Political Science Quarterly*, vol. 95 (Winter 1980-81), p. 574.

남긴 관례와 전통에 의하여 주로 이해되고 해석되었다. 미국이 20세기에 들어서 국제문제에 대한 관여가 커지게 되면서 특히 2차대전 이후에는 외교문제에 대한 대통령의 광범위한 특권(perogative power)이 확립되었다.²⁵ 또한 국내정책과는 달리 외교정책에서는 대통령이 국민을 보호하기 위한 정책이라고 믿는 정책에 대하여 거의 항상 지지를 받았으며, 종종 대통령의 결정사항들이 돌이킬 수 없는 것으로 받아들여졌다.²⁶ 대통령에게 가장 중요한 실질적인 정책적 책임이 있는 분야가 국가안보의 문제이며, 따라서 대통령의 리더십과 국가경영의 능력을 가늠하는 분야이기도 하다.²⁷

1939년 설립된 대통령 비서실은 대통령과 가장 가까운 거리에서 대통령이 정책결정을 내리는 데 필요한 정보와 자료를 제공하고 대통령의 구상을 널리 전파하는 임무를 띠고 있다.²⁸ 대통령 비서실의 기능은 대통령의 행정부의 조직 활용 정도, 대통령의 비서실 참모들에 대한 의존 정도, 대통령의 개인적 성향 등에 따라 확대되기도 하고 축소되기도 한다. 대통령 비서실은 점차 규모와 역할이 확대되면서 행정부 각 부처의 자기 조직의 이익 대변으로부터 발생하는 조직간 이해 갈등보다는 국가 전체의 이익의 관점에서 대통령의 정책결정을 도와줄 수 있는 장점이 있다. 그러나 대통령 비서실은 조직 확대 속에서 외교정책 사안에 대한 전문가 집단이라고 할 수 있는 각 부처의 역할을 침해하기도 한다.

25 Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1997), pp. 65-82.

26 Aaron Wildavsky, "The Two Presidencies", Harry A. Bailey Jr. and Jay M. Shafritz, ed., *The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives* (Chicago, IL: The Dorsey Press, 1988), pp. 236-238.

27 Norman C. Thomas, Joseph A. Pika, Richard A. Watson, *The Politics of the Presidency*, 3rd. ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 1993), p. 428.

28 유찬열, "미국의 외교정책", 구본학 외 공저, 『세계외교정책론』, p. 284.

대통령의 외교정책결정을 가장 가까이에서 지원해주는 조직이 NSC이다. 1947년에 창설되어 1949년 대통령부(Executive Office of the President)에 소속하게 된 NSC는 미국의 외교안보정책과 관련한 대통령의 최고자문기구로서 국가안보정책을 통합·조정하는 협의체이다. NSC는 국무, 국방부 등 내각의 행정부처와 긴밀한 업무협조체계를 유지하면서도 이들 내각조직과는 독립된 지위를 유지하고 있다. 국가원수이자 군 통수권자인 대통령에게 최고위급 정책자문을 제공하는 NSC는 미국 대통령부의 일부이면서, 또 한편으로는 백악관 행정조직(White House Office)과는 인사, 재정적으로 독립된 특이한 조직상 특징을 가지고 있다.²⁹ 대통령이 회의를 주재하는 NSC의 구성원은 자주 변한다. 부시(George W. Bush) 행정부 하에서의 정례적인 참여자는 대통령, 부통령, 국무장관, 재무장관, 국방장관, 국가안보보좌관이다. 합참의장은 NSC의 법정 군사자문위원으로서, CIA 국장은 정보자문위원으로서 참여한다. 대통령 비서실장, 대통령 고문 및 경제정책보좌관은 어떤 NSC 회의에도 참여를 요청받는다. 법무장관과 관리예산국장은 그들의 책임과 관련된 회의에 참여를 요청받으며, 다른 행정부처의 장이나 다른 고위관료들이 필요한 경우에 참여를 요청받는다.³⁰

NSC는 국가안보정책에서 가장 중요한 문제들을 다룬다. 그 역할과 기능은 대통령이 국가의 안전보장과 관련된 국내정책, 외교정책, 국방정책의 통합적 조정에 필요한 자문을 제공함으로써 군부 및 정부 기관들이 보다 효율적으로 협력하도록 하는 것이다.³¹ 따라서 대통령에 자문할 수 있는 범위는 국가안보와

29 길정일, “미국 국가안보회의(NSC) 운영사례 연구”, 『국가전략』, 6권 2호 (2000년 여름호).

30 <<http://www.whitehouse.gov/nsc/>>.

31 John Tower, Edmund Muskie, and Brent Scowcroft, “Tower Commission Report”, Harry A. Bailey, Jr. and Jay M. Shafritz, ed., *The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives* (Dorsey Press: 1998), p. 263.

관련된 모든 사안들이며, 외교정책이나 거시적인 국방정책의 경우 NSC가 모두 관여하고 있다. 결국 NSC는 국가안보정책의 개발과 집행을 위해 각 부처간의 의견을 조율하는 역할을 수행한다. 그러나 NSC는 대통령의 정향에 따른 매우 개인적인 도구로 평가받기도 한다.³² 즉 NSC의 중요도나 역할, 그리고 회의 개최 방식 등은 역대 대통령에 따라 다소의 변화가 있었으며, 대통령의 NSC에 대한 의존의 정도와 힘을 부여하는 정도, 국가안보보좌관직을 수행하는 인물의 능력과 위상 등에 따라 미국의 외교정책결정과정에서 차지하는 NSC의 역할 수행 정도가 변한다.

NSC와 정책지원 조직인 참모부가 미국 국가안보회의 체제의 하드웨어라고 한다면, 그 하드웨어를 실제 가동시키는 역할은 국가안보보좌관에게 달려 있다. 국가안보보좌관 직위는 1953년 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 대통령에 의해 처음 창설되었다. 점차 국가안보보좌관은 NSC의 업무를 총괄하고, 정책지원조직인 참모부를 지휘하는 백악관의 요직 중의 요직이 되었다. 국가안보보좌관직의 특이점은 각료급 위원회(NSC/PC)를 주재하는 중책임에도 불구하고 임명 시 상원의 인준을 받지 않는 예외적 신분을 유지하고 있다는 점과, 160여 명의 국가안보회의의 참모부를 지휘하면서도 NSC가 아닌 백악관 소속이라는 점이다. 각료도 아니면서 각료급 회의를 주재하고 NSC 소속도 아니면서 안보회의의 참모부를 지휘할 수 있는 국가안보보좌관의 정치적 영향력은 대통령과의 관계에서 비롯된다.³³ 그런데 국가안보보좌관의 역할이 지나치게 확대될 경우, 국무부장관과 국방부장관 등 행정부처의 대통령의 핵심 외교안보정책 참

32 John Tower, Edmund Muskie, and Brent Scowcroft, "Tower Commission Report".

33 길정일, "미국 국가안보회의(NSC) 운영사례 연구".

모들과 충돌이 발생하게 된다. 따라서 국가안보보좌관은 대통령에게 주요 정책 사안에 관해 명확하게 설명되고, 모든 합리적 대안이 검토되며, 다른 대통령의 핵심 외교안보정책 참모들의 견해가 정확하게 전달되도록 하는 “정직한 중개인”으로서의 역할을 수행하는 것이 바람직하다.³⁴

(2) 행정부

대통령 중심제 국가에서는 대통령의 정책결정을 도와주는 막강한 행정조직이 있다. 대통령은 국무부, 국방부 등 매우 광범위하고 방대한 행정조직을 통하여 대외정책결정과정에서 도움을 받는다. 미국의 대통령은 그 직위의 구조적 특성인 통일성(unity), 비밀성(secretcy), 결정성(decision), 신속성(dispatch), 정보우월성(superior sources of information) 등을 통해서 외교정책의 수립과 집행에서 의회보다 더 유리한 위치를 갖게 되었다.³⁵ 즉 국가안보회의(National Security Council; NSC)를 비롯하여 국무부, 국방부, 중앙정보국(CIA), 국가안전국(National Security Agency) 등 광범위한 행정조직은 세계로 뻗친 정보망을 통해 각종의 정보를 수집하고 분석하며 정책 대안을 제시함으로써 대통령의 외교정책결정을 뒷받침한다. 정치, 경제, 안보 등 모든 분야에서의 국가간 상호의존성이 높아지는 추세에서 광범위한 정보네트워크는 국가안보 및 외교정책 결정과정에서 대통령의 우월적인 위치의 핵심적 수단이다.

34 John Tower, Edmund Muskie, and Brent Scowcroft, “Tower Commission Report”, p. 264.

35 Louis Henkin, “Foreign Affairs and the Constitution”, *Foreign Affairs*, vol. 66, No. 2 (1987/1988), pp. 292-293. 최선근, “미국의 국내정치와 외교정책: 외교정책 결정과정의 행위자를 중심으로”, 이태환 편, 『국내정치와 대외정책: 미·중·일·러를 중심으로』 (성남: 세종연구소, 1998), p. 28 재인용.

가장 일반적으로 외교정책 결정 및 집행과정에서 대통령을 보좌하는 가장 큰 역할은 국무부가 수행한다. 국무장관은 대통령의 외교업무에 관한 최고의 자문관으로서 역할을 수행하며, 대통령이 일단 정책을 결정하면 그 결정의 집행을 책임진다. 국무장관의 외교정책 결정과정에서의 역할은 국무부 장관의 개인적 역량과도 관계가 있다. 국무부는 장관과 부장관, 여러 명의 차관과 차관보를 비롯하여 매우 방대한 조직을 가지고 있다. 국무부의 역할은 ①외교정책의 개발과 집행에 있어서 정부 부처간의 조정, ②외교문제에 관한 자산 관리, ③해외에서 미국의 정책을 전달하고 미국을 대표, ④무역에서 핵무기에 이르기까지 각종 이슈에 대해 협상하고 협정, 조약을 체결, ⑤여타 미국의 기관 및 관료의 국제적 행위를 조정하고 지원하는 것 등이다.³⁶

국방부 또한 대외정책 결정과정에서 빠질 수 없는 기관이다. 국방부는 1947년 새로 만들어진 각료급 국방장관이 관장하는 국가군사부(National Military Establishment)로 출범하여 1949년에 법의 개정을 통해 오늘날의 국방부가 되었다. 국방부는 미국의 외교정책 수행을 국방정책과 군사력으로서 뒷받침해주는 역할을 수행한다. 부시(George W. Bush) 행정부 아래서 국방부는 3,710억 달러 규모의 예산을 사용하고, 140만 명 규모의 현역 병력과 654,000명에 이르는 민간인을 고용하고 있는 최대규모의 행정부처이며, 세계 146개 이상의 국가에 존재를 보여주고 있다.³⁷ 특히 냉전 이후 유일 초강대국으로서 국제질서를 주도하려 하고 있는 미국은 막강한 국방력으로서 세계 패권국가로서의 국제적 지위를 유지하려는 외교정책을 뒷받침한다.

CIA는 1947년 국가안보법에 의해 창설되었으며, 정보를 수집·분석하여 NSC에 보고하여 NSC가 대통령에게 질 높은 지문을 하도록 보좌하는 기능을

36 <<http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>>.

37 <<http://www.defenselink.mil/pubs/dod101/dod101for2002.pdf>>.

수행한다. CIA는 법적으로 국가안보에 관련되는 사실상의 모든 기능을 수행하고, 모든 정부 부처의 정보 수집 기능을 총괄적으로 관리하는 의무와 권한을 가지고 있는 정보 집단의 중추이다.

전통적으로 행정부 내에서 외교안보정책 결정과정에 가장 큰 영향력을 행사해온 부처는 국무부와 국방부이다. 국무부는 본래의 임무가 외교정책을 다루는 것이며, 국방부는 군사안보정책이 외교정책의 핵심영역을 차지함에 따라 외교정책 결정과정에서 큰 역할을 담당해왔다. 예를 들어, 9·11 테러사태 이후 전개되고 있는 미국의 테러와의 전쟁 수행과정에서 이라크에 대한 전쟁 수행 결정은 국방부를 중심으로 한 강경노선의 정책결정자들의 영향력이 크게 작용하였다.

통상적으로 국무부와 국방부는 의회에 연례 보고서, 법안에 의한 보고서 등을 작성·제출하며, 예컨대 국무부는 국가안보전략보고서(National Security Strategy Report)를, 국방부는 연례국방백서(Annual Report to the President and the Congress)를 발간하고 있다. 또한 국무부는 해외활동, 수출금융 및 관련 프로그램 예산법 (Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1993)의 511(b)항에 따라 상·하원의 예산위원회에 연례군사비보고서(Annual Report on Military Expenditures)를 작성·제출한다. 그리고 장관을 비롯하여 주요 정책결정담당자들이 수시로 의회의 청문회에 출석하여 자신들의 정책적 입장을 보고한다. 또한 이들은 언론 발표문, 세미나 연설, 방송 토론 출연 등의 방법을 통하여 해당 부처의 입장을 밝히고 홍보한다.

행정부 내의 외교정책 결정과정에서 각 부처는 제각기 다른 이해관계를 가지고 있으며, 이러한 이해관계의 상호작용에 의해 정책이 결정된다.³⁸ 예컨대

38 G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989), pp. 331-457 참조.

미국의 비확산정책의 주요 대상국가인 북한에 대한 정책을 입안하고 집행하는 과정에서 국무부, 국방부, NSC, CIA 등이 같은 목표를 추구하면서도 정책 대안의 차이를 보일 수 있다. 각 정부기관간의 이해의 상충은 행정부의 정책수립을 어렵게 만든다. 물론 최종적으로 결정적인 역할을 하는 것은 대통령 자신이다. 그러나 대통령의 최종 결정은 전반적인 국내정치 분위기, 여론, 의회와의 관계, 선거주기와 같은 거시적인 요소들이 주요 변수가 된다.³⁹

(3) 의회

미국의 헌법은 입법, 집행, 사법의 삼권이 서로 권한을 침해하는 것을 방지하기 위하여 각각에 대하여 충분한 헌법적 수단과 동기를 부여하였다. 이러한 헌법 구조는 외교정책과 관련해서도 대통령과 의회가 정책 형성과 수행에서 가장 중요한 역할을 공유하도록 하였다.⁴⁰ 또한 헌법이 외국정부를 승인하는 권한, 외국과의 외교관계를 단절하는 권한, 중립을 선언하는 권한, 외국과의 조약을 실효화하는 권한, 행정협정의 합헌성과 기능 및 역할, 평화선언의 권한, 영토획득문제, 정보관리문제 등 외교정책에서 매우 중요한 문제들을 다루지 않고 있기 때문에, 이와 관련된 문제들에 대하여 의회와 대통령은 갈등을 겪어 왔다.⁴¹ 이러한 갈등은 때때로 미국의 국익과 상충되는 결과를 낳기도 하였다.⁴²

39 김만규 백광일 문정인, 「대미통상로비연구」 (인천: 인하대학교 국제관계연구소, 1987), p. 34.

40 James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System* (Johns Hopkins Univ. Press: 1994), p. 2.

41 Arthur Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1989), p. 7.

42 John Spanier and Eric M. Uslaner, *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*, 5th ed. (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing

미국의 외교정책 결정과정에서 특히 중요한 것은 정책 기초와 노선은 물론 구체적인 사안들을 둘러싸고 전개되는 대통령과 의회간의 상호마찰과 협력이다. 이것이 미국 외교정책의 결정구조와 체계의 핵심이며, 의회와 대통령 가운데 누가 주도권을 행사하는가에 따라 미국 외교정책의 방향과 성격, 그리고 내용이 변화된다.⁴³ 미국 헌법의 외교관련 조항은 다소 모호하다. 이러한 헌법상의 명백한 권한규정 미비에 따라 외교정책 수행과 관련하여 의회의 권한으로 규정되지 않은 것은 대통령의 권한으로 해석되어 왔다.⁴⁴ 코윈(Edward S. Corwin)에 의하면 미국 “헌법은 대외관계에 영향을 미칠 수 있는 권한의 일단을 대통령에게, 그와 유사한 권한을 상원에게, 그리고 비슷한 유형의 권한을 하원에게도 부여함으로써 이들 중 어느 기관이 미국의 대외관계 정립에 있어서 보다 결정적이고 최후적인 영향력을 행사하게 될 것인가 하는 문제는 구체적인 사안에 따라서 좌우되도록 방치해 놓고 있다”⁴⁵는 것이다.

외교정책 결정과 관련하여 대통령과 의회와의 역학관계는 대통령이 정책결정을 주도한다는 ‘대통령 우위론’과 전쟁 선포권 및 예산 승인권을 가진 의회가 외교정책 결정과정에서 우세하다는 ‘의회 우위론’이 경합하지만 대체적으로 대통령의 권한에 대한 의회의 도전이라는 패턴을 보이고 있다.⁴⁶

냉전 종식 이후 외교정책결정과정에서 미 의회의 역할은 보다 강화되어 왔다. 그리고 군사·안보문제가 통상·무역·금융 등 전통적으로 비안보적 영역으로

Company, 1989), p. 103.

43 박영호, 『한국의 대미 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 51~61.

44 Richard M. Pious, *The American Presidency* (New York: Basic Books, 1979), p. 333.

45 Edward S. Corwin, *The President, Office and Power, 1787~1957* (New York: New York University Press, 1957), p. 171.

46 Barbara Kelleman and Ryan J. Barilleaux, *The President As World Leader* (New York: St. Martin's Press, 1991), pp. 36-45.

간주되었던 문제들과 밀접하게 연계됨에 따라 미국 정치과정에서 사실상 대통령과 행정부의 주도하에 있었던 대외정책에 대해 각종 이익집단과 사회세력은 물론 일반 유권자들까지 더 민감한 반응을 보이게 되었다.⁴⁷ 미국의 정책결정과정에서 행정부를 포함하여 다양한 이익과 세력의 이해관계 및 의견이 공개적으로 표명되고 교환되는 장소가 의회이며, 의회 내에서의 논쟁은 실제로 미 행정부의 정책결정에 지대한 영향을 미치고 있다. 따라서 의회는 과거보다 더 많은 역할을 하게 되었고, 더 높은 위상을 지니고 있다. 그 동안 미국의 유권자들은 미국의 만성적인 재정적자가 해결되지 못한 주된 이유가 의회에 있다고 비판하면서 의회의 역할에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있었다.⁴⁸ 그러나 미국의 경제가 회복되고 재정적자문제가 해결국면에 들어서면서 의회의 역할에 대한 인식이 바뀌고 있다. 즉 최근에 들어서는 많은 미 국민들이 대통령보다는 의회가 국가의 정책을 주도하기를 원하고 있다.⁴⁹ 카터 대통령처럼 외교정책 추진과정에서 정책수행능력의 미비점이 나타나 대통령의 권위가 약해지면 행정부의 기능도 상대적으로 위축된다.

의회는 대외정책 결정과정에서 청문회, 결의안, 법안 등을 통하여 행정부에 영향력을 미친다. 결의안은 법적 구속력이 없기 때문에 실효성이 없다고 보는

47 최선근, “IMF 시대 대미의회 외교전략”, 『정책과제보고서 98-03』 (성남: 세종연구소, 1998. 6), pp. 15~19.

48 최선근, “IMF 시대 대미의회 외교전략”, p. 17.

49 1997년 7월, 1997년 10월, 1998년 2월에 실시된 한 여론조사의 결과에 따르면, “누가 국가를 위한 정책을 주도하기를 원하십니까?”라는 질문에 대하여 의회가 주도해야 한다는 응답이 각각 45%, 43%, 49%로 나타난 데 반하여 클린턴 대통령이 주도해야 한다는 응답은 각각 35%, 35%, 28%로 나타나 미국인들의 의회의 역할에 대한 기대를 보여주고 있다. Hart and Teeter for NBC News-The Wall Street Journal, *National Journal* (July 19, 1997), p. 1484; (October 18, 1997), p. 2086; (February 14, 1998), p. 368.

견해도 있으나, 행정부에 대해 새로운 아이디어를 제공하거나 정책개발 동기를 부여하고 기존의 정책방향을 지원하는 등의 효과를 가지고 있다. 오히려 법적 구속력이 없다는 점에서 손쉽게 채택되는 측면도 있기 때문에 자주 이용되는 대 행정부 영향력 행사의 양식이다.⁵⁰ 특히 결의안은 미 의회가 외국정부를 상대로 직접적인 구속력을 갖는 법률을 제정할 수 없기 때문에 외국정부를 상대로 하는 미국 의회의 의사표시 내지는 영향력 행사의 수단으로 작용한다. 대북 정책이나 한반도 통일문제와 관련해서도 미 의회는 많은 결의안을 통과시켰다. 예를 들어, 북한 핵문제가 대두된 이후 미 의회에서는 상원결의안 19호(S. Con. Res. 19, 93.3.23),⁵¹ 상원결의안 92호(S. Res. 92, 93.4.2), 상원결의안 4호(S. Con. Res. 4, 95.1.25), 하원결의안 83호(H. Joint Res. 83, 95.9.18), 상원결의안 29호(S. Joint Res. 29, 95.11.28) 등이 통과되어 클린턴 행정부의 대북정책을 견제하였다.

이와 같은 결의안 통과가 클린턴 행정부의 대북정책의 근본적 변화를 초래하지는 않았지만, 클린턴 행정부는 주요 정책대안의 집행과 관련해서 공화당이 주도하는 의회의 동향에 지속적인 관심을 기울이지 않을 수 없었다. 부시 행정부 아래서도 의회의 역할은 행정부의 일방주의적인 외교안보정책 노선을 견제하는 역할을 수행한다. 의회는 예산에 대한 심의과정에서 새로운 조건을 부가

50 박재창, “미국 상원의 대한 외교정책 결정구조”, 민만식 외, 『현대 미국정치와 쟁점과 과제』 (서울: 전예원, 1996), p. 272.

51 미 의회에서 동의 결의안(concurrent resolution)은 상·하 양원의 의견을 일치된 양식으로 표명하기 위한 것으로서 상원에서 발의되는 경우에는 S. Con. Res. 기호와 일련번호가 부여되고, 하원에서 발의되는 경우에는 H. Con. Res. 기호와 일련번호가 부여된다. 따라서 S. Con. Res. 19는 상원에서 발의되어 하원도 동의한 결의안을 의미한다. S. Res. 또는 H. Res. 는 각기 상원 또는 하원만의 결의안을 뜻한다.

하기도 한다. 또한 의회는 결의안을 통해 행정부의 정책에 영향을 미치는데, 결의안의 내용들은 때로는 법안의 내용으로 포함되어 강력한 구속력을 발휘하기도 한다. 한반도문제와 관련한 예로서 1998년 10월 19일에 통과된 1999회계연도 종합세출법안(Omnibus Appropriations Bill)의 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대한 예산지출에 부속된 제한조건을 들 수 있다. 즉 동 법안에는 대북정책에 대한 상·하 양원의 의견이 합동회의록의 형식으로 포함되어 미 행정부의 정책을 구속하게 되었다.⁵² 그리고 미 의회는 청문회 활동을 통해서도 행정부의 정책을 검토, 비판하고 영향을 미치기도 하는데, 북한 핵문제에 관하여 미 의회는 1990년 6월부터 1999년 10월까지 17차례의 청문회를 개최하였다.⁵³

미 의회는 또한 미 국내여론뿐만 아니라 국제사회의 여론에 많은 영향을 미친다. 특히 상·하원의 국제문제 관련 의원들은 일반 유권자들의 높아진 의회의 역할에 대한 인식을 배경으로 행정부의 외교정책 결정과정에 더 효율적으로 제약을 가하고 있다. 그리고 의회의 의사결정과정에서 의원 개인 및 관련 상임위원회 입법보좌관들과 의회조사국 전문가들의 영향과 역할이 중요하다. 이미 미국의 입법과정은 의원들만의 의사결정에 의하여 운영되는 메커니즘이 아니다. 오히려 의회 입법전문가들의 시안에 대한 분석과 법안 성안과정에서의 주도력과 창의력에 의해서 정책결정의 방향과 속도가 좌우되고 있다고 평가할 수도 있다.⁵⁴

52 House-Senate Conference Report for HR4328, "Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization", *Omnibus Appropriations Bill* (October 19, 1998).

53 윤정원, "북한핵문제에 대한 미의회의 청문회활동 분석", 『국제정치논총』, 제39집 3호 (1999), p. 326 <표 1> 참조

54 박재창, "미국 상원의 대한 외교정책 결정구조", p. 330.

(4) 이익집단, 여론 및 언론

자유민주주의국가의 외교정책결정과정에서의 특징은 대통령과 그 직속기관, 행정부의 관련 부처, 의회뿐만 아니라 많은 행위자들이 다양한 방식으로 자기들의 이익을 투입시키려고 노력한다. 대부분의 나라들에서 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 사람들은 공식, 비공식 조직체의 대표들로서 그 집단의 엘리트이며 전문인이다, 이들은 외교정책과 관련한 특정한 이익을 추구하기 위하여 독자적인 정보체계를 통해 관련 정보를 수집, 분석하며 정책결정과정에 영향을 행사한다.⁵⁵

오늘날 외교정책 결정과정에서 가장 강력한 영향력을 행사하는 집단은 다국적 기업, 대기업을 대변하는 경제단체나 무역단체, 국경을 초월하여 구성되어 있는 국제적 비정부기구(NGO)들이다. 각종 이익집단들은 과거에 외교정책 결정 과정에 미치는 영향력이 매우 제한적이었으나, 시민사회의 역할이 점차로 확장되면서 정부 부처들은 외교적 사안과 관련하여 이익집단이나 각종 NGO의 입장을 투영하기 위한 조치들을 취하는 경향이 커지고 있다.

다원주의적 민주주의 관점에서 미국의 정치를 평가한다면, 미국사회 내에서도 정치적으로 활발한 사람은 소수에 불과하지만 이러한 소수가 이루는 다양한 집단들 사이의 갈등과 타협이 정부의 정책에 중요한 영향을 미치며, 이것이 다수의 소극적 복종과 무관심에도 불구하고 미국의 민주주의를 유지시킨다. 이러한 집단들 사이의 갈등과 타협은 일반적으로 다수의 이익에 크게 배치되지 않는다는 것이다. 따라서 다원주의적 민주주의에서는 사회내의 다양한 영역을 대표하는 비교적 소수의 집단들이 정부 엘리트의 선출, 정부 엘리트들이 생각할

55 전웅, 『외교정책론』 (서울: 법문사, 1986), p. 111.

수 있는 정책의 범위와 종류, 정책에 관한 정보와 커뮤니케이션의 과정 등에서 가장 중요한 영향을 미치게 된다.⁵⁶ 미국인들은 이러한 정치과정 속에서 개인으로서 뿐만 아니라 활발하고 정당한 집단활동을 통하여 자신들의 정책적 선호를 정부의 정책결정과정에 반영시킨다.

미국사회 내에는 다양한 정치·경제·사회·문화적 세력들을 대표하는 수많은 자발적인 집단들이 있다. 이 중 어떠한 집단도 정책결정과정을 독점하지 않으며 다양한 집단 사이의 경쟁과 타협이 최종적인 정부의 정책결정에 투입된다. 어떤 특정한 문제와 관련한 정부의 정책결정은 관련된 집단들 사이의 협상이나 타협에서 이루어지고, 이러한 과정을 통해 정치엘리트들은 보다 더 넓은 유권자들에게 반응을 보일 수 있다. 즉 미국의 외교정책은 대통령(행정부)과 의회의 상호 작용에 의해서 뿐만 아니라 언론과 민간부문이 정책결정과정에서 중대한 영향을 미친다. 민간부분에는 많은 정책연구기관을 비롯하여 각종의 이익집단, 다국적 기업 등이 포함되는데, 이들은 대체적으로 워싱턴에 사무소를 두거나 자기의 이익을 대변해줄 수 있는 법률회사, 로비회사 등과 계약을 맺어 정책결정과정에 자기들의 이익이 반영되도록 노력한다. 특히 2차 세계대전 이후 미국의 국제정세에 미치는 역할이 더욱 커지면서 정부 이외의 영역에서 활동하는 다양한 행위자들의 외교정책에 관여하는 폭과 범위가 증대하였다.⁵⁷ 미국의 행정부는 광범위한 관료기구와 정보력 및 전문성에 바탕을 둔 정책결정 및 수행 능력을 가지고 있으나, 이와 같은 이익집단 또는 특정 이슈에 대해 여론 환기활동, 정책

56 최선근, “미국의 국내정치와 외교정책: 외교정책 결정과정의 행위자를 중심으로”, p. 32.

57 Robert D. Schulzinger, “Public-Private Dialogue: An Open U.S. Foreign Policy System”, *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the department of State), vol. 5, No. 1 (March 2000), <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51schu.htm>>.

제안 활동, 입법 지원 활동 등을 추진하는 시민단체의 동향에 영향을 받지 않을 수 없다.⁵⁸

미국의 정책결정과정에서 시민들은 각종 단체를 조직하여 자기들의 이익을 정부의 정책결정에 반영시키기 위하여 활동한다. 시민의 힘은 쓰레기처리와 같은 일상적 삶의 문제에서부터 안보·외교정책에 이르기까지 미치지 않는 영역이 없다. 이와 같은 시민의 힘은 ‘시민권력’으로 권력 3부와 언론에 이어 ‘제5부’라고 일컬어지기도 한다. 따라서 대통령은 각종 이익단체의 주장을 비롯하여 여론의 흐름을 등한시할 수 없다. 닉슨 대통령처럼 외교문제를 주도할 수 있는 역량을 가진 경우에는 대통령이 전략적 구상과 정책수행을 주도하지만 레이건 대통령처럼 그러한 능력이 부족할 경우에는 국무장관, 안보보좌관 등 참모에 의존하거나 여론의 흐름 및 시안에 따라 반응하는 수동적인 정책을 수행하게 된다.⁵⁹

한편, 오늘날의 정보화 사회에서 여론이 외교정책 결정과정에 미치는 영향력을 무시할 수 없다. 자유민주주의국가의 기본적인 작동원리는 공동체 구성원의 다양한 견해를 정책결정과정에 투영하는 것이며, 이러한 점에서 여론은 외교정책 결정과정에서 주요 고려 요소가 되었다. 정책결정자들은 대중으로부터 끊임없는 영향력과 압력을 받으면서 국가적 과제를 처리한다. 대중이 외교정책에 관련되는 양식은 조직되지 않은 전체로서 어떤 특정한 사회적 분위기를 형성하

58 1970년대 중반부터 1990년대 초반까지 미 외교정책에 대한 미국민의 여론변화 추이를 분석한 한 연구에 따르면, 일반 국민은 여전히 미국이 “협력적이고 보다 적극적인” 국제주의 입장에서 세계의 지도자적 역할을 할 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다. William Schneider, “The Old Politics and the New World Order”, Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild, *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era* (New York: Harper Collins, 1992), pp. 58-59.

59 Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works* (New York: Random House, 1988), p. 568.

거나 또는 그들의 지도자, 중개자, 이익집단 등을 통해서이다. 따라서 대중의 여론은 적극적으로는 조직집단이나 어떤 사회적 지도력을 통해서 영향력을 행사하고 소극적으로는 여론의 분위기를 조성하여 영향력을 행사한다.⁶⁰

대중매체들인 신문, TV, 라디오, 인터넷 매체 등 모든 뉴스 관련 기구들이 대통령, 정부 각료, 국가안보보좌관을 비롯하여 고위 정책당국자들의 말 한 마디 한 마디를 주시한다. 특히 정보화 시대에 대중 매체의 영향이 각종 정책 사안과 관련한 여론의 동향에 미치는 비중이 커짐에 따라 최고정책결정자들은 대중 매체를 정책관련 정보 전달의 수단으로서 뿐만 아니라 오히려 그들의 영향의 수단으로 활용하기도 한다. CNN의 이라크전쟁 생중계, 코소보사태 기간 중의 인터넷을 통한 선전전(propaganda war) 등에서 보았듯이 언론(미디어)은 미국 시민의 국제문제에 대한 여론형성에 중대한 역할을 수행한다. 세계 도처에서 발생하는 사건을 실시간(real-time)에 전달하는 정보화시대에 정보매체가 미국의 대외정책에 미치는 영향이 더욱 커지고 있다. 언론이 미국의 대외정책에 미치는 영향의 중요성은 대외정책 담당자들로 하여금 자신들의 정책을 어떻게 전달할 것인가에 대해 더욱 관심을 갖게 만들었다. 국무장관의 기자회견, 백악관 대변인 및 국무부 대변인의 기자회견에 대한 배경브리핑이 여전히 중요한 정부의 정책 전달 수단이지만, 인터넷 등 정보화시대의 새로운 매체를 활용하여 미 행정부는 주요 대상에 대하여 정부의 입장을 알리려는 노력을 강화하고 있다. 따라서 언론은 미국의 대외정책을 만들지는 않으나, 미국의 대외정책이 언론 없이는 만들어 질 수 없을 만큼 중요해지고 있다.⁶¹

60 전웅, 『외교정책론』, p. 115-117.

61 Warren P. Strobel, "The Media: Influencing Foreign Policy in the Information Age", *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), vol. 5, No. 1 (March 2000).

<<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51stro.htm>>.

(5) 정책연구기관(Think Tanks)

자유민주주의국가 외교정책 결정과정에서의 특징적 현상의 하나는 각종 정책연구기관(Think Tanks)의 영향력이 점차 커지고 있다는 점이다. 정책연구기관의 역할의 전형은 미국의 외교정책 결정과정에서 두드러지게 나타난다. 이러한 점은 미 국무부의 정책부서인 정책기획국의 주요 업무 중의 하나가 국무부와 정책연구기관들과의 매개자 역할을 수행하는 것에서 알 수 있다.⁶² 정책연구기관의 등장은 2차 대전 이후 미국의 국제적 역할이 팽창하면서 외교 및 안보 정책에서 종합적인 전략을 필요하게 된 것으로부터 비롯되었는데 랜드연구소(RAND Corporation)가 그 효시다.⁶³ 1990년대 중반에 발간된 한 연구서에 따르면 워싱턴에는 평화 및 국제안보문제 연구와 관련하여 420개 이상의 주요기관들이 있는데, 이 중 독립적인 정책연구기관들이 80개 이상에 달한다.⁶⁴ 이들 기관은 국제안보문제와 관련한 미 정부 및 민간의 연구기금을 얻기 위하여 경쟁을 하며, 이 과정에서 미국의 외교정책에 영향을 미친다. 이들 중에는 헤리티지 재단(Heritage Foundation)과 같이 보수주의(conservatism) 내지는 공화당 편향의 정책 성향을 뚜렷하게 드러내는 기관도 있으나, 대부분이 비당파적(nonpartisan) 내지는 초당파적(bipartisan)인 정책 연구지향을 표명하고 전문성과 객관성에 대한 평판을 지키려고 한다.⁶⁵

62 <<http://www.state.gov/s/p/pt/>>.

63 Robert E. Hunter, "Think Tanks: Helping to Shape U.S. Foreign and Security Policy", *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), vol. 5, No. 1 (March 2000).

<<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51hunt.htm>>.

64 Robert W. Janes, *Scholars' Guide to Washington, D.C., for Peace and International Security Studies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 181-234.

한반도문제와 관련하여 정책연구기관이 북한에 대한 정책의 변화를 주장 또는 요청하는 정책건의를 하거나 정책논문을 발표하면, 의회에서 관련 의원들이 결의안, 법안 등을 제출하거나 청문회를 개최하는 등 행정부에 압력을 가하기 시작한다. 이 과정에서 행정부의 대북 지원을 규제하거나 반대하는 보수주의자들의 목소리가 높아지고 행정부는 북한과 협상을 계속하는 한편 규제법안의 입법에 반대하여 그 철회와 수정을 의회에 요구한다. 의회는 법안 및 예산 심의 과정에서 행정부와 타협하는 과정을 진행한다. 미국 외교협회(Council on Foreign Relations: CFR)의 ‘대북정책 검토 연구팀’⁶⁶이 1998년 8월 31일 북한의 중거리 미사일발사를 계기로 미 행정부에 대북정책을 신중히 검토할 것을 건의하는 공개서한을 10월 7일 클린턴 대통령에게 전달하고,⁶⁷ 미 의회가 행정부로 하여금 한반도에너지개발기구(KEDO)의 대북 지원예산 지출에 엄격한 조건을 부가하고 대북정책조정관(North Korea Policy Coordinator)을 임명하도록 하는 조항을 99회계연도 예산안에 포함시킨 것⁶⁸이 대표적인 사례이다.

정책연구기관 중에서 의회조사국(Congressional Research Service), 미국평

65 David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy* (Bloomington: Indiana University Press, 1996), p. 160.

66 동 팀은 국무차관보와 카네기 국제평화기금 이사장을 역임한 아브라모비츠(Morton Abramowitz)와 주한 미대사였던 레이니(James Laney)가 공동의장을 맡았다.

67 ‘대북정책 검토 연구팀’ 또는 ‘한반도변화관리 연구팀’으로 불릴 수 있는 이 팀은 전직 주한대사, 하원의원, 주한미군사령관, 동아-태담당 국무차관보를 비롯하여 학자, 전문가들로 구성되었으며 공동명의로 클린턴 대통령에게 대북정책검토 건의 편지를 보냈다. Morton Abramowitz, James Laney et al., “Letter to the President of the United States from the Independent Task Force on Managing Change on the Korean Peninsula”, *Council on Foreign Relations* (October 7, 1998).

68 House-Senate Conference Report for HR4328, “Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization”, *Omnibus Appropriations Bill* (October 19, 1998).

화연구소(United States Institute of Peace), 국방연구소(Institute of Defense Analyses)의 동아시아 담당 부서 또는 담당자들이 한반도문제를 일상적으로 다루고 있으나, 민간연구기관들의 연구사업 중에서 한반도문제가 차지하는 비중은 미약하며, 한반도문제를 연구하는 전문가들의 수도 일본 또는 중국 관련 전문가들의 수에 비해 아직은 훨씬 적다. 민간연구기관은 기관이 가장 중점을 두고 있는 연구분야를 제외하고는 당시의 관심과 재정확보 가능성의 토대 위에서 연구 프로그램을 새로 만들거나 없애는 것이 일반적이다.⁶⁹

그럼에도 불구하고, 각 연구기관에 소속되어 한반도문제를 연구하는 학자 또는 전문가들은 그들간에는 물론 행정부처의 한반도문제 관련 정책담당자들과 긴밀한 정책협조를 위한 연계망을 형성하고 있다. 이러한 연계망은 정책연구기관에 종사하는 연구원들이 행정부 및 의회의 참모로 충원되는 핵심적 인력 풀(pool)을 구성하고 있다는 점에서 더욱 중요하다. 장관급을 비롯하여 차관, 차관보 및 그 이하의 관료에 이르기까지 행정부 관료가 연구기관의 연구원으로 자리를 이동하거나, 역으로 연구기관 연구원이 행정부 관료가 되는 “임무교환”(swapping jobs)이 일상화되어 있다.⁷⁰ 예컨대 레이건 행정부 때 AEI의 연구원 20명이 백악관의 참모로 발탁되었다.⁷¹ 클린턴 행정부에서 2000년 초까지 국방차관이었던 함레(John Hamre)는 전략국제문제연구소(CSIS) 소장 겸 CEO가 되었으며, 동아태담당 국방부차관보로서 미국의 동아태안보전략보고서⁷² 작성의 실무책임자였던 캠벨(Kurt Campbell)은 CSIS 부소장 겸 국제안보프로그램

69 Robert W. Janes, *Scholars' Guide to Washington, D.C., for Peace and International Security Studies*, p. 181.

70 Robert E. Hunter, “Think Tanks: Helping to Shape U.S. Foreign and Security Policy”.

71 David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy*, p. 150.

72 Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (November 1998).

책임자가 되었다. 클린턴 행정부의 마지막 국무장관인 올브라이트(Madeleine K. Albright)는 국가정책연구소(Center for National Policy) 소장이었으며, 국무부 동아태담당 차관보 로스(Stanley O. Roth)는 USIP의 연구실장이었다. 부시(George W. Bush) 행정부의 군비통제 및 국제안보담당 국무차관 볼튼(John R. Bolton)은 미국기업연구소(AEI)의 선임부소장이었으며, 정책기획국장 하스(Richard N. Haass)는 브루킹스연구소 부소장이었다. 그리고 한반도문제의 실무 책임자 역할을 수행하는 동아태담당 국무차관보인 켈리(James A. Kelly)는 CSIS 태평양 포럼 회장이었다.

다. 소결론

모든 나라의 외교정책은 자국의 지리적 위치, 자원, 역사적 배경, 주변 환경 등에 영향을 받는다. 한국처럼 강대국가에 둘러싸인 지정학적인 조건 속에서 역사적으로 외교정책의 상대적 자율성을 제약받아온 국가가 있는 반면, 미국처럼 성장과 발전에 유리한 조건을 부여받아 강력한 국제적 지위를 구축하고 세계질서의 지배적 역할을 추구하고 있는 국가도 있다. 그러나 강대국이던 약소국이던 자유민주주의적 질서를 체제의 가치로서 추구하는 나라들에 있어서 외교정책 결정 과정은 다양한 이해를 반영하는 민주적 정책 투입과 산출이라는 다원주의 과정을 지향한다.

자유민주주의국가의 외교정책은 대통령 및 행정부와 의회, 그리고 이익집단, 언론, 정책전문가집단 등 외교정책의 제반 행위자간에 공식적, 비공식적으로 연구·토론·입안·집행·조정 등의 순환과정을 거치는 다원주의적 정책결정과정을 지향한다. 왜냐하면 대통령과 외교안보정책을 담당하는 행정부처가 정보의 우위

에서 특정 사안에 대한 정책결정을 추진하더라도 그 정책결정은 결국 전체 사회에 영향을 미치기 때문이다. 이러한 다원주의적 외교정책 결정과정의 전형적인 예로 미국의 정책결정구조를 살펴보았다. 미국의 외교정책결정 및 집행과정은 대통령과 의회의 역학관계, 정부 각 부처, 그리고 이들에게 영향을 미치는 이익집단, 여론 및 언론, 정책연구기관 등의 제반 행위자간의 상호작용 속에서 이루어지는 것이다.

2. 사회주의국가 외교정책 결정과정

‘모델’(model)은 현실체제를 있는 그대로 정확하게 복제한 것이라기보다는 단순화시킨 일종의 ‘이념형’(ideal type)이라 할 수 있다. 따라서 외교정책 결정과정 분석모델이란 외교정책 결정과정을 ‘요약한 것’을 의미한다. 사회주의국가에서 이루어지는 외교정책 결정과정에 대한 모델은 크게 세 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.⁷³

73 P. Zwick, *Soviet Foreign Relations* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1990), pp. 172-186; Hafez Malik, “Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy: an Introduction”, *Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy toward South Asia and the Middle East* (Hong Kong: Macmillan Press, 1990), pp. 1-22; Gabriel A. Almond and Laura Roselle, “Model Fitting in Communism Studies”, Frederic J. Fleron, Jr. and Erik P. Hoffmann eds., *Post-Communist Studies and Political Science: Methodology and Empirical Theory in Sovietology* (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 27-75.

가. 분석모델

(1) 합의 모델(Consensus Models)

이 모델들은 사회주의국가의 외교정책이 1인에 의해 또는 모든 주요 정책적 이슈들에 대해 같은 견해를 갖고 있는 소집단에 의해 결정되는 것을 기본 전제로 삼고 있다. 그리고 외교정책의 목표나 방향에 대해서 정책결정자들 사이에 어떤 중요한 불일치도 없는 것으로 상정한다.

첫째, 전체 모델(the autocratic model)이다. 이 모델은 당 총비서가 외교정책을 일방적으로 결정하는 것으로 간주한다. 전체주의적 또는 변형된 권위주의적 체제에서 나타나는 정책결정과정이다. 비록 당 총비서가 그의 동료인 정치국원들에게서 조언을 구하고, 비서국을 통해 해당 안건과 관련된 정보를 획득하지만, 정책결정을 독단적으로 내리는 것으로 묘사한다.

둘째, 과두제 모델(the oligarchic model)이다. 이 모델은 정치국에서 외교정책이 만들어지는 것으로 설명한다. 여기서 정치국은 같은 의견을 가진 사람들로 구성된 집체적 정책결정체로 규정된다. 물론 정치국 내의 권력투쟁과 의견상 불일치의 존재를 전면적으로 부정하는 것은 아니다. 단지 이런 것들이 정책결정과정에 미치는 영향을 미미한 것으로 평가할 뿐이다.

(2) 갈등 모델(Conflict Models)

이 모델들은 사회주의국가의 외교정책을 여러 집단 또는 파벌들간 경쟁의 산물로 간주한다. 정책결정자들은 주요 외교적 이슈에 대해 서로 다른 의견을 갖고 있는 것으로 상정된다. 그 결과 외교정책이란 경쟁에서 이긴 집단의 견해가 반영된 것으로 본다.

첫째, 파벌 모델(factional model)이다. 소련 정치를 개인 또는 파벌 간의 권력투쟁으로 보는 ‘크레믈리놀로지(Kremlinology)’가 이 모델의 가장 대표적 관점이다. 파벌 모델 주창자들은 정책결정자들이 어떤 외교적 이슈에 대해 정책결정을 내릴 때 일관된 관점에 기초하는 것이 아니라 경쟁파벌 제거 차원에서 이용하는 것으로 간주한다.⁷⁴ 다시 말해 한 파벌이 특정 정책을 제시할 때 경쟁 파벌은 반대되는 정책을 주장한다는 것이다. 따라서 이 같은 정책 선택은 정치적 확신에 기초하는 것이 아니라 정치적 필요에 기초하고 있다는 것이다.

둘째, 좌·우 갈등 모델(left/right conflict model)이다. 이 모델은 1917년 볼셰비키 혁명 이후 소련 정치지도자들 사이에서 좌·우 갈등이 지속되어 온 것으로 주장한다. 여기서 ‘좌’는 이상주의·급진적 경제개혁·모험적 대외정책을, ‘우’는 실용주의·점진적 경제개혁, 신중한 대외정책을 선호하는 태도를 뜻한다. 이 모델을 주창했던 달린(A. Dallin)은 대내정책과 대외정책에 대한 입장이 연계되어 있음을 자원배분 문제를 중심으로 이론화하였다.⁷⁵ 대내정책에서 경공업·소비품 생산 증대를 강조하는 사람들은 대외정책에 있어 유회적(dove)인 우파적 입장을 취한다. 반대로 중공업·군수품 생산 증대를 강조하는 사람들은 공격적(hawk)인 좌파적 입장을 선호한다는 것이다.

셋째, 다원주의 모델(pluralist models)이다. 이 모델 주창자들은 정책결정자:

74 예컨대 1953~54년 흐루시초프(Khrushchev)는 말렌코프(Malenkov)와 권력투쟁을 벌일 때 강경파의 입장을 취하였으나, 권력투쟁에서 이긴 후 말렌코프가 주장하였던 입장들을 대부분 따라갔던 것으로 평가된다. Uri Ra'anani, "Soviet Decision-Making and International Relations", *Problems of Communism*, vol. 19 (Nov-Dec, 1980), pp. 41-47.

75 Alexander Dallin, "Soviet Foreign Policy and Domestic Politics: A Framework for Analysis", Erik P. Hoffman and Frederic J. Floron eds., *Conduct of Soviet Foreign Policy* (New York: Aldine Publishing Co., 1980), pp. 36-49.

들이 정책결정과정에서 자신들이 소속해 있는 집단의 입장을 반영할 수밖에 없는 것으로 생각하였다. 따라서 외교정책은 경쟁하는 이해관계들의 조정과 타협 속에서 결정되는 것으로 보았다. 이 같은 다원주의 모델들에는 여러 유형이 있다. 당료의 이데올로기적 충성심과 관료의 실리지향적 전문성의 갈등 가운데 외교정책이 결정되는 것으로 간주하는 ‘당-정 집단 모델’(party-state group model), 조직의 이익과 일반적 이익의 갈등 속에 조직의 논리를 반영하는 형태로 외교정책이 형성되는 것으로 평가하는 ‘조직 동일시’(institutional identification) 모델, 정책적 관점을 공유하는 한 분야의 전문가들이 타 분야 전문가들과 대립하여 외교정책을 만들어 가는 것으로 보는 ‘기능 동일시’(functional identification) 모델⁷⁶ 등이 그것이다.

넷째, 군산복합체 모델(the military-industrial complex model)이다. 이 모델은 사회주의국가를 군산복합체 국가로 규정하고, 실제 권력은 당료가 아닌 군 간부와 중공업담당 관료들의 연합체에 있는 것으로 간주한다.⁷⁷ 따라서 형식적으로는 당이 국가를 이끌어 가나, 실제적으로는 군이 배후에서 정책결정을 좌우하는 것으로 본다. 그리고 외교정책 결정과정에 있어 국가안보를 가장 중요한 정책적 목표로 평가한다.

76 예컨대 농업부문 당료와 관료는 농업부문 이해관계를 대변하는 입장에서 함께 정책형성을 도모해 간다는 것이다. 내수 전문가들은 비둘기파적 입장을, 군산복합체 전문가들은 매파적 입장을 공유하여 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 것으로 본다.

77 Roman Kolkowicz, “The Military and Soviet Foreign Policy”, Roger E. Kanet ed., *Soviet Foreign Policy in the 1980s* (New York: Praeger, 1982), p. 29; Aspaturian, “Soviet Military-Industrial Complex”, P. Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 182-186 재인용.

(3) 절충 모델(Combined Consensus/Conflict Models)

이 모델들은 합의 및 갈등 모델을 조화시켜 사회주의국가의 외교정책 결정 과정에 대한 설명력을 높였다.

첫째, ‘분석수준별 접근’(level of analysis approach) 모델이다. 이 모델은 고위 정책결정 수준에서는 합의모델이, 하위 정책결정 수준에서는 갈등모델이 적실성이 높은 것으로 주장한다.

둘째, ‘시간별 접근’(sequential or temporal approach) 모델이다. 이 모델은 정책입안 시점에서는 갈등 모델이 유효하나, 정책결정 및 집행 시점에서는 합의 모델이 설명력이 높은 것으로 주장한다.

셋째, ‘연속체’ 모델(continuum model)이다. 이 모델은 사회주의국가의 외교 정책이 정책결정자의 지도력과 쟁점영역 그리고 위기상황에 따라 합의모델 또는 갈등모델 연속선상에서 이동하며 결정되는 것으로 주장한다.

한편 이 같은 모델들의 적실성에 관한 논의에서 유의해야 할 점은 사회주의국가의 외교정책 결정과정에서 ‘투입(input)과 ‘영향력’(influence)을 구별해야 한다는 점이다. 정치국을 제외한 여타 인물이나 조직들이 정책결정과정에 투입을 할 수 있다는 사실이 반드시 그들이 정책결정에 결정적 영향을 미치거나 좌지우지하는 것을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

나. 사회주의국가 사례

(1) 소련: 전제 및 과두제 모델

(가) 외교정책 결정기구⁷⁸

1980년대 소련의 외교정책 결정구조는 정책결정을 관장하는 당 기구와 정책집행을 실시하는 국가 기구에 의해 구성된다. 외교정책을 결정하는 주요 당 기구는 형식적 권한을 갖고 있는 당대회와 당 중앙위원회, 실제적 권한을 갖고 있는 정치국, 서기국, 서기장, 국방위원회로 대별된다.

1) 당 기구

당규약에 따르면, 외교정책 결정과정에서 가장 높은 위치에 있는 기구는 당 대회(Party Congress)이다. 당대회는 당과 국가의 기본노선을 결정하는 권

78 Melvin A. Goodman, "Foreign Policy and Decision-Making Process in the Soviet Union", Hafez Malik, ed., *Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy towards South Asia and the Middle East* (Hong Kong: Macmillan Press, 1990), pp. 86-110; Robert W. Kitronos, "The CPSU Central Committee's International Department", Robbin F. Laird and Erik P. Hoffmann, eds., *Soviet Foreign Policy in a Changing World* (New York: Aldine Publishing Company, 1986), pp. 180-206; Aspaturian, "Soviet Military-Industrial Complex", pp. 181-250; P. Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 146-172; 최중기, 『소련외교정책론』 (서울: 법문사, 1988), pp. 196-210; 연현식, "러시아의 외교정책", 『세계외교정책론』, pp. 402-457.

한을 가진다. 그러나 2,000명 이상 되는 규모로 인해 실제적 토의의 장이 되기 어렵다. 당대회에서는 단지 당 지도자의 보고를 통해 이미 결정된 정책을 듣고 찬성하는 데 그친다.

그 결과 주요 외교정책은 ‘민주적 중앙집중제’의 원칙에 따라 소수 핵심인 원으로 구성된 정치국(Politburo)⁷⁹에서 결정된다. 그러나 정치국이 모든 외교정책을 결정하는 것은 아니다. 중요 사안⁸⁰이 아닌 일상적 사안은 보다 낮은 수준의 당 정 협의를 통해 결정되거나, 실무 부서에 의해 결정·집행되기도 한다.

서기국(Secretariat)은 당 행정의 중심으로서 거대한 각종 당 기구를 관리하고, 당의 결정사항을 이행하는 기구이다. 서기국원은 중앙위원회에서 선출되거나 사실상 서기장에 의해 결정되며, 당 중앙위 산하 전문 부서의 부장직을 수행한다. 외교정책 결정과정과 관련된 주요 부서로서는 국제부(International Department)⁸¹, 사회주의 공산당·노동당 연락부(Department for Liason with Workers' and Communist Parties: DLWCP)⁸² 등을 들 수 있다. 연락부는 1988년 해체되기 전까지 외교정책 결정과정에 있어 국제부보다 영향력이 컸다. 연락

79 정치국은 보통 15인 내외의 국원(10명 내외의 정위원, 5명 내외의 후보위원)으로 구성된다. 정치국 위원들은 중앙과 지방 당조직 대표, 연방 구성공화국의 지도자, 경제·군사·외교 등 주요 기관의 대표들로 충원된다. 따라서 정치국은 상이한 정치 및 이익 집단 대표가 모여 최종적 정책선택을 결정하는 집단적 협의의 장이라 할 수 있다.

80 중요 사안으로는 핵무기 사용, 소련군대의 해외배치, 군비통제 협정, 국방예산, 신무기 개발계획, 제3세계의 혁명세력에 대한 지원 등의 문제를 들 수 있다. Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations*, p. 156.

81 국제부는 코민테른(Comintern), 코민포름(Cominform)의 계보를 이어받아 자본주의 및 제3세계와의 관계를 담당하였다.

82 소련은 사회주의 외교를 국가 대 국가 외교로 이해한 것이 아니라, 당 대 당 외교로 이해하고, 사회주의국가와의 관계를 총괄하는 연락부에 상당한 힘을 부여하였다. 이 부서는 동유럽 지도자 교체시 결정적 영향력을 발휘하였다.

부 해체 이후 사회주의 진영외교와 관련된 정책 입안권한은 국제부로, 집행권한은 외교부로 이관되었다.⁸³

서기장(General Secretary)은 서기국의 제1인자인 동시에 정치국의 제1인자이기 때문에 당의 실질적 최고 정책결정자라 할 수 있다.⁸⁴ 서기장은 중앙당의 모든 기구(정치국, 서기국, 국방위원회)를 지휘하는 막강한 힘을 가지고 있다. 당 서기장은 비록 소련 사회를 지도하는 헌법적 권한을 갖고 있지는 않으나, 실질적 지도자이다.⁸⁵

국방위원회(Defence Council)는 국가 안보정책과 군사정책을 결정하는 기관으로서 정치국을 보좌한다. 이 기관은 당 서기장, 소비에트간부회 의장, 수상, 국방장관 그리고 군수산업 담당서기 등으로 구성된다. 경우에 따라서는 관련 부서 장관들이 출석한다. 국방위원회는 2가지 의제를 다룬다. 하나는 군사노선과 전략, 무력배치 계획을 결정하는 일이다. 다른 하나는 군수산업 정책을 결정하는 일이다.⁸⁶

83 Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations*, p. 160.

84 최초의 서기장은 1922년 레닌에 의해 임명된 스탈린이다. 이 때의 서기장은 당 규약에 규정된 공식적 지위가 아니라 일종의 칭호였다. 흐루시초프는 제1서기로 선출되었는데, 이 또한 공식적 지위가 아니라 칭호였다. 공식적 지위로서의 서기장에 최초 취임한 사람은 브레즈네프이다. 그도 처음에는 제1서기로 호칭되었으나 1966년 제2차 당대회에서 채택된 당 규약을 통해 서기장으로 명문화되었다. 김학준, 『현대소련의 해부』 (서울: 한길사, 1981), p. 98.

85 소련의 국가권력은 형식적으로 3권분립 형태[소연방최고소비에트(입법부), 각료회의(행정부), 최고재판소(사법부)]를 취하나, 실체는 공산당이 통제하는 중앙집권체제이다. 외교정책 결정과정에서 미치는 영향력에 있어서 시대적 상황과 인물의 능력에 따라 그 정도는 달랐지만, 당 서기장이 국가원수인 연방 최고소비에트간부회 의장이거나 수상인 각료회의 의장보다 우위에 있었던 것으로 평가된다.

86 Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 156-157.

2) 국가 기구

당에서 결정된 외교정책은 세 가지 다른 제도적 수준(최고소비에트 간부회, 연방각료회의, 기타 기구)에서 행정적으로 처리되어 집행된다. 최고소비에트(Supreme Soviet)는 연방회의 및 민족회의 양원으로 이루어지는 의회로서 헌법상 최고권력기관이다. 최고소비에트 폐회기간에는 상임기관인 최고소비에트 간부회가 집단체제로서 그 권한을 대행한다. 간부회는 조약 비준, 외교대표 임명 및 소환, 외국 대표의 신임장 수락, 전면 또는 부분동원 발령 등의 조치를 취한다.

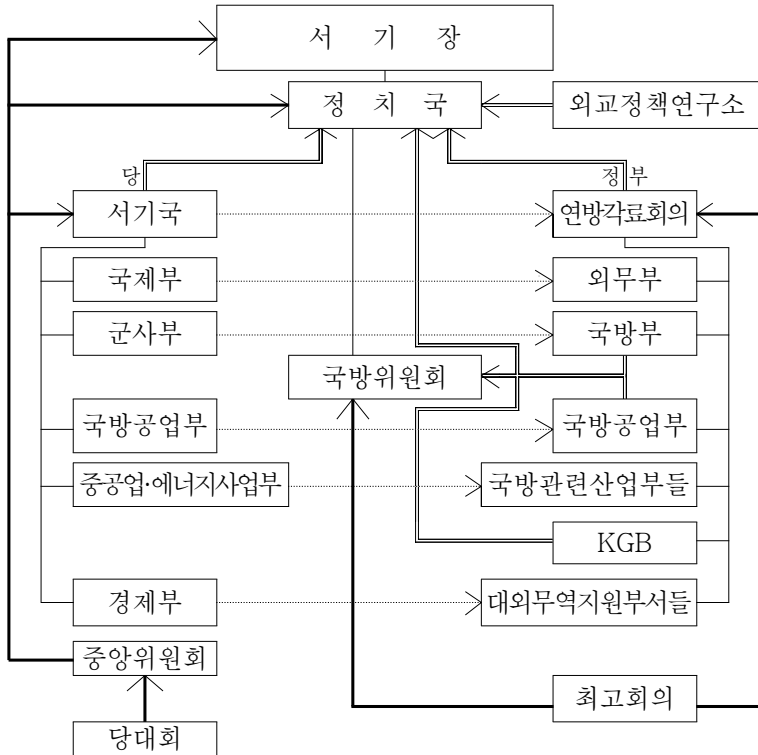
연방각료회의(Council of Ministers) 즉 연방정부는 외교교섭에 임하고 일반적 방향을 규정하며, 국제조약의 수행을 보장하기 위해 조치를 취하고 조약을 승인 또는 폐기하는 권한을 갖고 있다(헌법 131조). 각료회의 의장은 외교관계 처리에 대한 책임과 각료 임면권을 갖고 있고, 일상과업을 집행한다. 외교업무와 관련된 각료회의 산하 부서로서는 외무부, 국방부, 대외무역부, 대외경제관계 국가위원회, 대외문화관계국가위원회, 타스통신 등이 있다.

외무부는 국가 대 국가간의 외교를 전담하는 기관으로서 소련외교의 일일과업을 관장, 직접적 책임을 지는 부서이다. 동시에 소련 외교정책 결정과정에서 정책초안을 작성하여 당 정치국에 상정하는 역할도 담당한다.

국방부장관과 총참모장은 소련 안보정책 결정과정에서 중요한 인물이다. 그러나 소련의 안보정책 기조는 국방부(Ministry of Defence)가 아닌 당 국방위원회에서 결정되며, 국방부장관과 총참모장은 여기서 국방부와 군의 입장을 표명하게 된다.

소련의 국가보안기관은 1917년 볼셰비키 혁명 직후 창설된 이래 여러 번 명칭이 바뀐 후, 1954년부터 국가보안위원회(Committee for State Security: KGB)라는 이름을 갖게 되었다. KGB는 형식상 행정부에 속해 있으나, 실제적으

<그림 II-1> 소련 외교정책 결정과정



자료: Peter Zwick, Soviet Foreign Relations, p. 149 참조

로 당의 기관으로서 서기장 권력을 수호하는 역할을 담당했다. KGB 활동은 크게 국내활동과 대외활동으로 나뉘어졌다. 대외활동은 국경 수비, 해외정보 수집, 서방에서의 산업스파이 활동, 적대적 기관의 전복 및 파괴활동, 군부의 충성심 측정, 해외근무 소련인 감시 등을 들 수 있다. 이는 미국의 CIA, FBI, NSA, 국경수비대 등 네 기관의 기능을 합한 것과 같다. KGB는 정권유지라는

최고 목표를 수행한다는 명분 하에 이 같은 활동을 통해 여타 부서의 의사 결정에 합법적으로 개입하였다. 따라서 외교정책 결정과정에서 KGB는 왕왕 외무부보다 더 중요한 역할을 하였던 것으로 평가되기도 한다.

그 외 소련의 외교정책 결정과정에 영향을 미친 기관들로서 연구기관(Think Tank)들을 들 수 있다. ‘스탈린 이후’ 시대의 소련 지도부는 외교정책을 결정하는 과정에서 제한적 지식과 왜곡된 정보로 말미암아 잘못된 정책을 선택하는 경우가 종종 있었다. 이에 대한 반성으로 소련 지도부는 1957년 세계경제국제관계연구소(IMEMO)를 시작으로 국제관계연구소(MGIMO), 극동문제연구소, 동방학연구소 등 수많은 연구기관들을 설립, 이들의 연구와 정책적 조언을 활용하였다.⁸⁷

(나) 외교정책 결정과정⁸⁸

소련에서는 당 국제부, 군사부, 국방공업부, 중공업부, 경제부 등의 건의가 서기국으로 취합되고, 외무부, 국방부, 국방공업부, 국방관련산업부, KGB 등의 건의가 연방각료회의로 수렴되고, 기타 외교관련 정책연구소들도 정책들을 작성한다. 이들 세 기관들에서는 수렴되고 연구된 외교정책 의제들을 정치국으로 올리며, 정치국에서는 서기장을 중심으로 회의를 열고 외교정책의 기초와 방향을 최종 결정한다. 이후 외교정책은 국제부, 외무부, KGB를 비롯한 유관 부서들에 의해서 집행되며, 당 서기국과 전문부서들은 이의 집행과정을 감독·조정한다. 사회주의국가 외교정책 결정과정 분석모델에 기초하여 소련의 외교정책 결정과정을 설명해 볼 때, 다음과 같은 특징을 갖고 있는 것으로 분석된다.

87 한-러 워크샵(1997.6)시 러시아학자(비당 트카첸코 전 소련공산당 국제부장) 발언

88 Adam B. Ulam, “Anatomy of Policy Making”, Robbin F. Laird and Erik P. Hoffmann, eds., *Soviet Foreign Policy in a Changing World*, pp. 111-124.

좌우 갈등 모델과 군·산복합체 모델은 소련의 외교정책 결정과정을 설명하는 데 있어 상대적으로 설명력이 약하다. 흐루시초프는 대내적으로 유화적이었으나 대외적으로 강경하였으며, 브레즈네프는 대외적으로 유화적이었으나 대내적으로 강경하였다. 따라서 대내유화적인 사람이 대외유화적이며, 대내강경한 사람이 대외강경적 태도를 취하는 것을 기본전제로 삼는 좌우 갈등 모델의 적실성은 다소 떨어진다. 또한 막강 군부의 존재가 외교정책 결정과정에서 군산복합체의 영향력이 절대적임을 의미하는 것은 아니다. 군부는 예산배분(재래식 무기 중시 대 핵무기 중시) 및 전략육군 대 해군, 억제능력 강화 대 공격능력 제고) 문제 등을 둘러싸고 내적 갈등이 있는바, 단일한 집단으로 보기 어렵기 때문이다.⁸⁹ 그리고 당이 권력유지를 위해 군을 필요로 하고, 지원하는 것이기 때문이다.

또한 당·군 그룹 모델도 소련의 외교정책 결정과정 설명논리로는 적실성이 떨어진다. 물론 소련 군사정책의 기본지침인 군사노선은 당 지도부에 의해 결정되는 정치적 측면과 직업군인에 의해 결정되는 군사기술적 측면이 있기 때문에, 정치적 결정이 군사기술적 필요성과 배치될 경우 왕왕 대립하는 경우가 있었다. 그러나 소련에서는 군에 대한 당의 우월성이 제도적으로 확립되어 있었기 때문에, 일시적으로 당·군이 갈등한 적은 있으나 결국 군이 당의 결정을 따랐다.⁹⁰

결국 소련의 외교정책 결정과정은 서기장 또는 정치국이 중심적 역할을 하

89 P. Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 182-185.

90 David Holloway, "Military Power of Political Purpose in Soviet Policy", Robbin F. Laird and Erik P. Hoffmann, ed., *Soviet Foreign Policy in a Changing World*, 1980년대 초반 핵전쟁 준비 및 군사예산 배분문제와 관련하여 오가르코프(Ogarkov) 원수와 우스티노프 국방장관의 논쟁이 있었는데 결국 오가르코프가 사임하였다. Seweryn Bialer, *The Soviet Paradox: External Expansion, Internal Decline* (New York: Alfred A. Knopf, 1987), pp. 302-303.

였는바, 전제 모델과 과두제 모델에 의해 가장 잘 설명된다 할 수 있다. 전제 모델적 특성은 전통적인 짜르(tsar)체제적 유산에, 과두제 모델적 특성은 레닌의 불세비키적 유산에 기인하는 것으로 추정된다. 예컨대 스탈린은 전통적인 러시아 짜르체제의 유산을 수용하여 전제적 정책결정을 취하였고, 흐루시초프는 레닌적 유산을 복원하여 과두제적 모델을 지속했던 것으로 보인다. 스탈린 독재체제 치하 정치국에서 이루어진 외교정책 결정은 모두 스탈린 일인에 의한 것이라 할 수 있다.⁹¹ 그의 모든 적대자와 이견자의 견해는 억압당하고, 그 추종세력은 제거되었다. 스탈린은 정치국 내부에 여러 위원회를 만들어 정책결정을 담당케 함으로써, 정치국 자체의 중요성을 감소시키고 자신의 영향력을 확대하였다.⁹² 결국 정치국이 본연의 기능을 재개한 것은 흐루시초프 시기부터로 볼 수 있다.

한편 외교정책 결정과정에서 서기장의 영향력 정도는 서기장의 국내정치적 기반과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 서기장은 권력기반이 안정화되고 재임기간이 길어질수록 자기 인물로 정치국을 구성해 대내외 정책결정과정에서 독주할 수 있게 된다. 대부분의 서기장들은 정권 초기에 외교정책 결정 및 집행 과정에 분담·협력 등 제한적으로 개입하다가, 정권이 안정됨에 따라 개입강도를

91 “스탈린은 ‘명령’하지는 않는다. 단지 ‘제안’할 뿐이다. 투표라는 허구는 여전히 유지되어 있었으나, 결과는 결코 스탈린의 ‘제안’을 모르는 척 하는 것이 아니었다.” Alexander Barmine, *One Who Survived* (NY., 1946), p. 213; Vernon V. Aspaturian, “소련의 외교정책”, 허만 역, 매크리디스 편, 『각국외교정책론』 (서울: 탐구당, 1982), pp. 71-72 재인용.

92 “전쟁이 끝나자 스탈린은 전보다 더욱 더 변덕스럽고, 화를 잘 내며, 잔인스러워졌다. … 모든 결정은 다른 여하한 사람이나 상황을 고려함이 없이 그 혼자서 내렸다. 정치국의 소집은 어쩌다 이루어질 뿐이었다. … 정치국의 중요성은 감소되어 갔으며 그 업무는 정치국 내부에 여러 위원회를 만들어 버림으로써 해체되어 버렸다”(『흐루시초프 회고록』). Vernon V. Aspaturian, “소련의 외교정책”, p. 74 재인용.

높인 것으로 나타난다.⁹³ 요컨대 서기장은 정권이 불안정하면 권력 경합지들과 분담하여 외교를 수행하다가, 정권이 안정되면 외교정책도 일방 주도한 것이다.

한편 외교정책 결정과정에서 외무부의 역할 및 중요도는 외무부 책임자의 정치적 역량에 의해 결정되는 경향이 있었다.⁹⁴ 지난 70여 년의 소련외교는 불과 8명의 장관에 의해 추진됨으로써, 나름대로 일관성 있는 정책을 추진해 올 수 있었다.⁹⁵

(2) 중국⁹⁶: 당·정 그룹형 다원주의 모델

93 브레즈네프(Brezhnev)는 1964년 흐루시초프의 실각으로 정권을 잡은 이후 1960년대 후반까지 자본주의권 외교를 코시긴(Kosygin) 수상에게 맡긴 채 사회주의권 외교만을 책임졌으나, 1970년대 초반 정치국을 자파 인물들로 장악한 후 자본주의권 외교도 직접 관할하기 시작하였다. 1982년 브레즈네프 사망 이후 정권을 인수받은 안드로포프(Andropov)는 오랜 기간의 정치국원 생활 및 많은 외교적 경험으로 인해 서기장 취임 직후부터 외교부문을 주도하였다. 1984년 안드로포프의 급사로 정권을 이양 받은 체르네펬(Chernenko)는 안드로포프 같은 경험이 없기 때문에 외교정책 결정과정에서 그로미코(Gromyko) 외상의 도움을 많이 받았다. 그리고 1985년 체르네펬 사망으로 정권에 오른 고르바초프(Gorbachyov)는 정권기반이 안정되어 가자 신사고(noboe mishellene) 외교정책을 적극적으로 추진하였다. 연현식, “러시아의 외교정책”, pp. 413-415.

94 몰로토프(1939~49, 1953~56) 또는 후기 그로미코(1973~85)처럼 정치국원이 외무부 장관직을 수행할 때는 외무부가 많은 일을 수행할 수 있었으나, 치체린(1918~29) 또는 초기 그로미코(1957~72)처럼 그렇지 못할 때는 당 국제부 또는 연락부에 의해 영향을 받을 수밖에 없었다.

95 최중기, 『소련외교정책론』, p. 199.

96 Carol Lee Hamrin, “Elite Politics and the Development of China’s Foreign Relations”, Thomas W. Robinson and David Shambaugh, *Chinese Foreign Policy* (New York: Claredon Press, 1994), pp. 70-112; Kenneth Lieberthal and Michael Okxenber, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and*

(가) 외교정책 결정기구

1980년대 중국의 외교정책 결정구조 또한 소련의 경우와 마찬가지로 당 기구와 국가 기구에 의해 구성된다. 외교정책을 결정하는 당 기구는 형식적 권한을 갖고 있는 전국대표대회와 중앙위원회, 실제적 권한을 행사하는 정치국과 정치국 상무위원회, 서기처, 총서기, 중앙군사위원회 그리고 중국만이 갖고 있는 중앙고문위원회 등으로 구분된다.

1) 당 기구

전국대표대회와 중앙위원회는 소련의 당대회 및 중앙위원회와 마찬가지로 그 규모가 너무 커서 정책 토의기관으로는 부적절하다. 결국 중국의 외교정책 또한 정치국(22명) 및 정치국 상무위원회(7명)⁹⁷에서 실제적으로 결정된다.⁹⁸

서기처는 중앙정부의 부서에 상응하는 당의 각종 부서를 지휘·감독하는 행정·참모기관이다.⁹⁹ 그러나 1980년대 중반 바넬(D. A. Barnett) 교수의 중국 고

Processes (Princeton: Princeton Univ. Press, 1988); A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985); Allen S. Whiting, "Foreign Policy of China", Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*: 『中國外交』 (北京: 1996); 김동성, 『중국대외정책론』 (서울: 법문사, 1988); 서진영 편, 『현대중국과 북한 40년』 (서울: 고려대아세아문제연구소편, 1989).

97 정치국 상무위원회는 1956년 제8기 당대회 이후 설치된 최고 통치집단으로서, 중국 정치를 실질적으로 움직이는 엘리트 그룹이라 할 수 있다.

98 정치국은 중앙위 폐회기간 중 중앙위원회 권한을 행사한다. 이 기구는 국가와 당에 관계되는 모든 정책을 최종 결정할 뿐 아니라, 당·정·군 고위간부의 인사권을 갖고 있다.

99 서기처는 원래 1956-66년 사이에 존속했다가, 문화대혁명 시기에 일시 폐지되었으

위관리들과의 인터뷰 및 현지조사 연구에 따르면, 당 서기처가 국무원의 15인 국무위원회와 협의 하에 대내외 정책 결정을 최종적으로 내렸다. 이 시기 당 정치국은 이렇게 형성된 정책을 단지 사후 인준하고, 책임을 떠맡는 기관에 불과한 것으로 평가되었다.¹⁰⁰

총서기는 중국공산당 지도체제의 변화에 따라 부침을 거듭하였다. 1921년 창당 이후 1935년 준의회의 때까지 중국공산당은 소련공산당의 서기장제와 같이 총서기 중심체제로 운영되었다. 1935년 이후 당의 최고권한은 정치국(주석)으로 이양되었고, 1945년 제7기 당대회에서 총서기직은 폐지되었다. 총서기직은 1956년 제8기 당대회에서 부활되어 당 행정의 실무조정 최고책임자가 되었으나, 문혁기간중 다시 폐지되었다. 그러나 1980년 11기 5중전회에서 다시 부활된 후, 1982년 12기 당대회에서 당 주석제가 폐지되었다. 이후 총서기는 정치국 및 상무위원회 회의를 소집하고, 서기처의 업무를 주재함으로써 다시 당의 최고지도자가 되었다.

중앙군사위원회 (Defence Council)는 군대내 당의 활동을 관리하는 업무를 담당하며, 산하기구인 인민해방군 총정치부를 통해 군 내부에서의 정치공작을 책임진다. 등소평을 제외한 대부분의 당 주석 또는 총서기들은 당 중앙군사위 주석직을 겸임하였는바, 주석은 실질적 최고실권자라 할 수 있다.¹⁰¹

며, 1980년 2월 당 제11기 5중전회에서 부활하여, 정치국의 지도아래 당 중앙의 일상업무를 관장하고 있다.

100 Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 19-32.

101 1954년 헌법에서는 국가주석이 군의 통수권자인 동시에 국방위원회의 의장이었으며, 1975년 헌법에서는 당 중앙군사위 주석이 군사통수권을 갖게 되어 있었다. 그러나 1982년 헌법은 국가 중앙군사위원회를 신설하고 전국의 군을 지휘한다고 규정하였다. 따라서 현재 국가 중앙군사위와 당 중앙군사위가 군사통수권을 공유하고 있으며, 국가중앙군사위 주석단과 당 중앙군사위 주석단은 동일하다. 한편 등소평은 당 총서기 강택민에게 당 제13기 5중전회(1989.11)에서 당 중앙군사

중앙고문위원회는 1982년 제12기 당대회에서 신설된 중국 특유의 기관이다. 중앙고문위원회는 당의 방침 및 정책의 결정 및 집행에 대해 의견을 개진하고, 자문에 응하는 등 참모역할을 감당해 왔다. 동 위원회는 1992년 14기 당대회에서 폐지되었다.¹⁰²

2) 국가 기구

전국인민대표대회(National People's Congress: 전인대)는 입법·사법·행정권을 갖고 있는 국가 최고권력기관이다. 전인대는 외국주재 전권대표의 임면, 조약 및 중요 협정의 비준 및 폐지, 전쟁 상태의 선포 등을 결정할 수 있다.

국가주석은 1954년 헌법 제정과 더불어 신설되었다. 국가주석직 또한 총서기직과 마찬가지로 정치체제 변화에 따라 부침을 경험하였다.¹⁰³ 외교업무와 관련하여 국가주석은 비록 대내외적으로 중국을 대표하나, 전인대 상무위원회의 결정에 따라 해외대표 파견·소환과 조약 및 협정의 비준 파기 등 의전적 권한을

위 주석직을, 제7기 전인대 3차회의(1990.4)에서 국가 중앙군사위 주석직을 이양하였다. 대외경제정책연구원, 『중국편람』 (서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1994), p. 127.

102 그러나 주요 대내외 정책을 결정해야 할 경우 강택민 총비서가 전 중앙고문위에 자문과 협의를 구할 정도로, 아직도 비공식적으로는 영향력을 행사하고 있는 것으로 전해진다.

103 1950년대 중반 중국은 집단지도체제를 표방했으나, 모택동은 당주석과 국가주석을 겸직하면서 강력한 권한을 행사하였다. 국가주석은 국가수반으로서 외교권을 행사할 뿐 아니라, 전군의 군사력을 통솔하는 국방위원회 의장이며, 국무원 회의를 주재하는 국가권력의 핵심이었다. 그러나 문혁 당시 국가주석이던 劉少奇가 ‘走資派’로 몰려 실각된 후, 국가주석제는 폐지되었으며 대신 전인대 상무위원장이 국가를 대표하였다. 이후 1982년 개정헌법에서 국가주석제가 부활되었으나, 1954년 헌법과 비교해 보면 상징적 성격이 강함을 발견할 수 있다.

행사하는 데 불과하다.

국무원(Council of Ministers)은 1954년 헌법제정시 정부원을 개편한 최고행정기관이다. 산하에 외교부·대외경제무역부 등 외교정책 집행기구들이 있다. 외교부는 당 중앙 및 국무원과 협조하여 외교 사무를 통일적으로 관장, 외교정책을 입안하며, 이를 집행한다. 또한 국제 정세와 각국의 상황을 조사 연구하고, 중대한 동향을 파악하여 중앙의 외교방침 및 정책·전략전술의 결정을 건의한다. 대외적으로는 국가의 중대한 외교정책과 외국과의 외교관계 수립을 공포하며, 경제·무역·군사·문화 등 대외교류협력과 관련된 외교업무에 협조하며, 해외 대사관의 업무를 지도한다.

대외경제무역부는 당중앙과 국무원의 대외경제무역에 관련된 정책을 집행하고, 성·시·자치구 및 국무원 각 부문의 대외경제무역활동을 관리·협조하며, 제3세계에 대한 경제기술원조를 하고, 국제간 다자 및 양자적 경제기술합작을 강화하며, 외지를 적극 이용하는 등 정부간의 종합적인 대외경제무역활동을 통일적으로 조직한다.

또한 중국은 제정당, 인민 단체, 인민해방군, 소수민족 등의 대표들이 참가하는 ‘통일전선’기구인 『중국인민정치협상회의』를 통해 국내의 단결 및 외국의 각종 정당 및 단체들과의 교류·합작을 통한 유대강화를 도모한다.

(나) 외교정책 결정과정: 당·정 그룹형 다원주의 모델

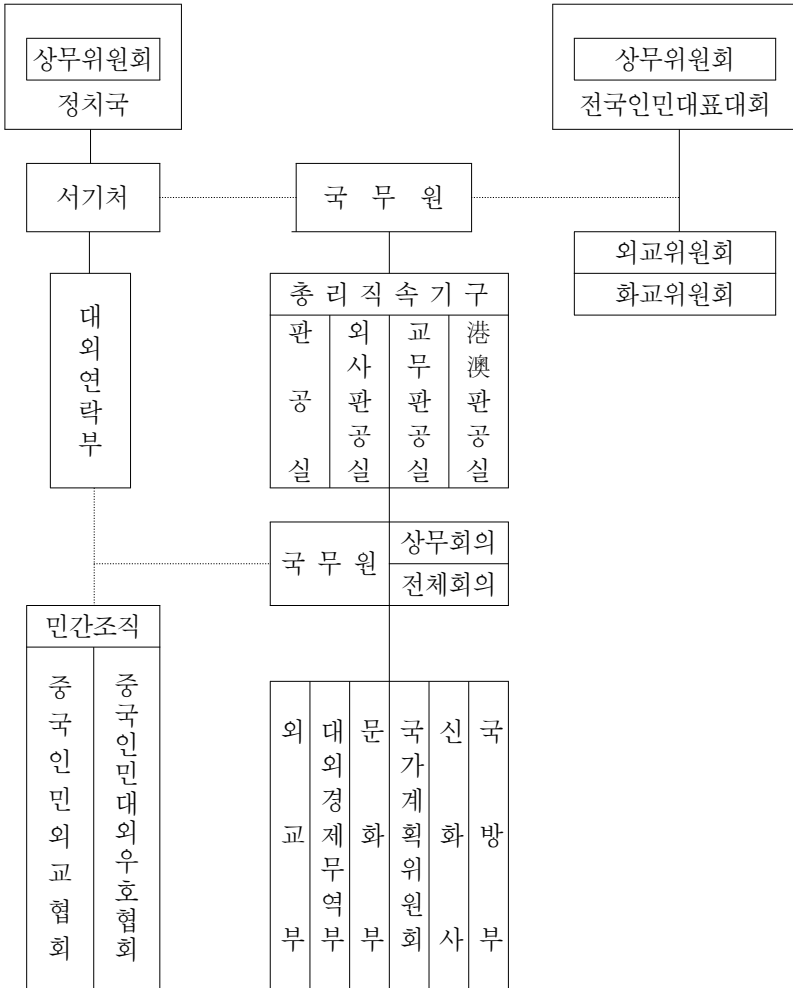
중국의 외교정책 결정과정 또한 크게 몇 가지로 특징화할 수 있다. 첫째, 중국의 외교정책 결정과정은 시기별로 다른 모델로 설명해야 하는 것으로 보인다. 1960년대 문혁시기에는 주지파를 축출하는 과정에서 파벌 모델이, 1970년대 초·중반에는 모택동 일인통치하의 전제 모델과 화국붕 치하의 과두제 모델이, 1970년대 후반부터는 실용주의자 등소평 치하에서 다원주의 모델의 일종인 당·정 그룹 모델이 상대적으로 적실성이 높은 것으로 판단된다.

둘째, 중국의 외교정책 결정과정은 완전히 제도화된 것으로 평가하기 어렵다. 공식적 기구인 정치국이나 기구들 간의 제도화된 협의를 통해 결정되기보다는 임의적 차원에서 인물적 협력에 의해 진행되는 경우가 훨씬 많은 것으로 평가되기 때문이다.

예컨대 1980년대 중반 소련에서는 정치국이 근본적·핵심적 외교정책들을 결정하는 데 있어 중심적 역할을 감당하였다. 그러나 중국에서는 총비서 호요방(胡耀邦)과 수상 조자양 그리고 실질적 권력자인 등소평 등 3인에 의해 결정되었다. 즉 중국의 근본적 핵심적 외교정책들은 총비서 호요방이 이끄는 서기처와 수상 조자양이 이끄는 국무원의 협의 과정에서 이루어지고, 후견 최고권력자인 등소평의 사전 또는 사후 승인에 의해 확정되었던 것이다.¹⁰⁴ 그러나 1987년 1월 16일 호요방이 총서기직에서 해임되자 외교정책 결정과정에서 서기처의 역할이 상대적으로 약화되었다. 그리고 1990년대 들어와서는 당 중앙 외사공작 영도소조가 주도권을 잡고, 국무원 외사판공실과 협의하여 외교정책을 결정하는 모습을 보여주고 있다. 결국 하위관료 수준에서 추진된 외교정책

104 총서기 호요방을 비롯한 당서기 9명과 조자양 총리 등이 동시에 정치국원이기 때문에 이들의 결정은 사후 당 정치국의 결정이 되었다.

<그림 II-2> 중국 외교정책 결정기구



자료: 서진영, 『현대중국과 북한 40년』, p. 75.

결정과정은 비교적 체계적이고 구조적인 모습을 보여주나, 상위 지도층 수준에서 전개된 외교정책 결정과정은 비공식적이고 사적인 양상으로 나타남으로써, 고도로 통합되고 체계적이며 공식화되어 있는 것이 아님을 보여주었다.¹⁰⁵

셋째, 일상적인 가벼운 외교문제는 외교부 등 관계 부서에서 처리하나, 타 부처들과 연관된 문제에 대한 결정은 부서간의 비공식 토의를 거쳐 결정한다. 그러나 이러한 비공식 토의에 의해 문제가 해결되지 않을 경우, 문제에 가장 기본책임을 지닌 부서간 토의 그룹이 설치되어 이를 토의하고, 보다 고위층의 결의가 필요할 때는 내각인 국무원에서 다루고, 다시 총서기와 수상 관장하의 외사소(서기와 관계 국무위원의 회합)에서 결정한 것으로 분석된다. 물론 주요한 안건은 등소평의 사전 혹은 사후의 권고와 승인을 받았던 것으로 보인다.¹⁰⁶

넷째, 외교문제에 대한 결정은 외교정책의 입안 결정 그리고 집행이라는 삼자관계를 동시에 포용해야 하는 전문성을 요구하는 것이기 때문에 당 서기처는 국무원의 실무적 건의와 주장에 크게 의존하였던 것으로 보인다. 물론 당 서기처 산하 기구들 중에는 대외연락부처럼 외국 공산당과의 관계를 책임지고 있는 기구도 있다. 그러나 주요 대외관계는 실무부서인 국무원 산하의 방대한 조직과 기관의 정보와 건의를 바탕으로, 입장을 조정하는 국무위원회 산하 외사판공실이 중심이 되어 고위급 조정이 이루어져 왔다. 외사판공실 주임과 외교부장 그리고 대외경제·무역부장 3인이 국무원의 기초입장을 최종 협의·보고하였던 것이다.

105 Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking* (Santa Monica: RAND, 1996), p. iv. 또한 그는 소련과 달리 중국에서는 외교정책에 대한 군부의 영향력이 큰 것으로 평가한다.

106 등소평은 강택민에게 권력을 완전히 이양한 이후에도 중국의 대외정책을 포함한 국내외의 주요 정책결정과정에 영향력을 행사해 온 것으로 평가된다. 예컨대 1992년 1월 18일~2월 21일 사이에 등소평이 개혁·개방 심화를 주요 내용을 하는 남순강화를 발표하자, 1992년 10월 당 제14기 전국대표대회에서 강택민은 ‘사회주의 시장경제체제’ 수립을 가장 중요한 목표로 설정하고 대외개방정책을 더욱 힘차게 추진하였던 것이다.

III. 분단국 및 북한의 통일정책 추진과정 실태 연구

1. 서독의 독일정책 결정과정

서독이 분단 이후 추진하였던 대동독정책, 즉 독일정책은 결과적으로 동서독간 평화적인 통일을 견인해 내었다는 점에서 독일과 한반도간 여러 가지 상이한 점에도 불구하고 연구의 대상이 되기에 충분하다. 특히 독일정책이 입안·추진되는 과정에 어떠한 인물과 정부부처 혹은 조직이 공식·비공식적으로 어떻게 영향력을 행사하였는가에 대한 연구가 그러하다. 더구나 「기본조약」의 체결을 통해 동서독관계사에서 획기적인 분수령을 이루었던 브란트(Willy Brandt) 수상인 신동방정책(Die neue Ostpolitik) 추진 시기에 있어서 어떻게 독일정책의 입안과 추진이 이루어졌는지는 흥미의 대상이 아닐 수 없다. 이러한 점을 연구하여 남북관계의 정상화를 지향하고 있는 우리의 대북·통일정책 수립에 대한 타산지석(他山之石)으로 참고하고자 한다.

가. 독일정책의 결정과정

(1) 연방수상과 수상청의 역할

서독의 내독관계와 통일에 관한 독일정책(Deutschlandpolitik)의 관할권은 연방수상(Bundeskanzler)과 수상청(Kanzleramt), 그리고 내독관계성(內獨關係省, Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen; 이하 내독성)이 가졌으나, 그 중에서 연방수상이 가장 큰 영향력을 가졌다. 연방수상의 역할과 임무를 살펴보면 다음과 같다.

연방수상은 의회와 국민에 대해 정부의 정책전반에 책임을 짐과 동시에 독

일정책과 대외정책에 책임을 진다. 그는 연방장관의 임면에 관한 최종결정을 하며 정책의 최종결정권을 갖는다. 서독의 「연방기본법」(Bundesgrundgesetz) 제65조에 의하면 연방정부의 정책은 ①연방수상의 원칙, ②내각의 원칙, ③부처의 원칙에 따라 결정된다. 연방수상의 원칙이란 수상이 정책의 기본노선을 정하고 이에 대한 기본책임을 지는 원칙이며, 내각의 원칙이란 모든 법안이나 주요정책이 내각의 심의와 결정을 거쳐야 된다는 원칙이다. 부처의 원칙이란 연방수상의 기본정책노선과 내각의 결정 테두리 내에서 각 부 장관들은 자신의 관할권을 재량껏 발휘할 수 있다는 원칙이다.

대외정책과 독일정책의 경우에도 이러한 원칙에 따라 기본정책노선은 연방수상에 의해서 결정되고, 주요사항은 내각회의를 통하여 심의 및 결정되며, 각 정책사항에 따라 주무부서 장관의 책임 하에 입안되고 집행된다. 한편 연방수상은 광범위한 정보를 요구할 수 있고, 정부의사를 조정할 권한을 갖는다. 이러한 의미에서 연방수상은 대외정책과 독일정책을 최종적으로 결정하고 의사불일치 시에는 이를 조정할 권한을 가진다. 「기본법」 제65조 9항에 의해 그는 국토방위 시 최고사령관이므로 대외정책과 독일정책에 대한 영향력은 더욱 크다.

콘라드 아데나워(Konrad Adenauer) 수상에서 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상에 이르는 6명의 연방수상의 대외정책 및 독일정책과 관련된 행위를 관찰할 때, 그들 모두가 대외 및 독일정책적 권한을 동일하게 행사하지는 않았으며, 또한 동일한 무게로 그들의 권한을 인식하지도 않았다. 연립정부내의 정당들간의 세력관계, 수상의 정치적 리더십 스타일 그리고 리더십 기술은 그 수상의 행동반경을 확대했거나 축소시켰다. 아데나워 시기(1949~1963)에는 그가 대외정책 및 독일정책을 거의 결정 한데 반하여, 국방상이었던 프란츠 요셉 슈트라우스(Franz Joseph Strauss)는 국방문제에 관한 한 아데나워의 통제를 벗어나 안보정책을, 경제상이었던 에르하르트(Ludwig Erhard)는 경제문제를 거의 독자적으로 결정했다.

에르하르트 수상시기(1963~1966)와 게오르크 키징어(Georg Kiesinger) 시기(1966~1969)에는 그들 연정내부의 갈등 때문에 수상이 대외정책 및 독일정책적 결정권을 부분적으로 밖에 갖지 못했다. 빌리 브란트(1969~1974) 수상에 와서 연방수상이 대외정책과 독일정책에서 독자적 결정권을 가졌으나, 그의 후반기에는 자민당(FDP) 당수 발터 쉘(Walter Schell) 외무상에 의해서 그의 결정권은 제한되었다. 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt, 1974~1982)와 독일의 통일을 이끈 헬무트 콜(1982~1998)까지는 자민당출신 외무장관 한스 디트리히 겐셔(Hans Dietrich Genscher)에 의해서 그들의 대외정책 및 독일정책적 결정권이 훨씬 더 제약되었다.

대외정책 및 독일정책과 관련된 연방수상청의 보좌역의 수와 역할은 수상의 정책적 관심사에 따라 변화되어 왔다. 헬무트 슈미트 수상 이래 연방수상청에는 1명의 수상청장관과 2명의 차관, 그리고 그 아래에 분야에 따른 총 6개의 국이 소속되었으며, 그 중에서 제2국이 대외정책 및 내독관계를 담당하였다. 즉 제1국은 총괄국의 임무를 담당하였으며, 제2국은 대외 및 내독관계 그리고 제3세계에 대한 개발정책과 대외안보를 담당하였다. 제3국은 내무와 사회 및 환경정책을, 제4국은 경제와 재정정책을, 제5국은 사회적, 정치적 분석과 여론관련 업무를 담당하였으며, 제6국은 연방의 주요정보를 관장하는 연방첩보국(Bundesnachrichtendienst)을 담당하였다.

서독의 연방첩보국은 대외정책 및 독일정책부문에서 연방수상의 직속기관으로서, 1964년 미국 점령군의 지휘 하에서 조직된 게렌조직(Organisation Gehlen)으로부터 출발하였다. 바이에른주 뮌헨시 인근 풀라히(Pullach)에 위치한 이 기구의 임무는 첩보수단을 가지고 동독과 외국으로부터 군사적, 경제적, 군사기술 및 정치적 내용에 관한 첩보들을 수집·분석·평가하는 데 있다. 즉 미국의 CIA와 같은 역할이다.

연방언론 및 정보국(Bundespresse und Informationsamt)은 우리의 국정홍

보처에 해당하며, 서독의 건국과 함께 설치된 차관급인 연방수상의 직속기관이다. 기구의 임무는 동독 및 외국의 제반 상황에 대하여 현대적, 기술적 수단을 활용하여 연방에 정보를 전달하는 정보책임을 맡는 동시에, 서독정부의 공식적 입장을 대외적으로 전달하는 데 있다. 즉 연방정부의 귀와 입의 역할을 맡고 있다.

그 밖에 서독은 동방정책 및 서방정책에 있어 베를린의 중요성을 고려하여 연방수상이 베를린주재 서독전권대사를 두었다. 1953년의 법령에 의해서 설치된 차관급인 전권대사는 서베를린시와 서베를린내 서방 3개국(미국, 영국, 불란서) 군사령관에 대해 연방수상을 대신했다. 1972~74년간에 전권대사를 맡은 에곤 바르(Egon Bahr)는 브란트 수상의 신뢰를 바탕으로 새로운 동방정책을 입안하고 실행했다.

베를린주재 전권대사와 유사하게 동독주재 서독상주대표부의 대표도 서독 연방수상의 직속이었다. 이는 사실상 제3국의 대사의 역할과 다르지 않았다. 동독과 관계의 중요성을 감안하여 정당이 다를 수 있는 연방외무장관의 지시보다 연방수상의 지시를 직접 받도록 하기 위하여 외무성에 속하지 않고 연방수상청에 직속시킨 것이다. 그러나 재동독 상주대표부와 연방수상청, 외무성 그리고 내독성 간의 갈등노출로 협조체제의 운영은 쉽지 않았다. 한편 1967년 이래 연방수상은 행정부 내에 내독관계 내각회의를 운영하여 독일정책에 대한 논의를 집중시켰다.¹⁰⁷

107 전득주, 『독일연방공화국. 정치교육, 민주화 그리고 통일』 (서울: 대왕사, 1995), pp. 139-154 참조

(2) 연방정부와 연방의회의 관계

분단시기를 통틀어 서독정부의 독일 및 동방정책에 대한 연방의회(Bundestag)의 견제 내지 통제는 거의 불가능했다고 해도 과언이 아니다. 국내 정책과 달리 독일 및 동방정책은 특히 이념적 색채가 강하게 부각되는 것이었기 때문에 정부에 대한 연방의회의 일치된 견제는 애초부터 기대하기 어려웠다. 따라서 여당이 안정적인 의석수를 확보했을 경우, 연방의회가 정부의 정책을 효율적으로 견제 내지 통제할 수 있는 방법은 거의 없었다. 즉 야당의 반대 내지 비판이 있었을지라도 실제 정책에는 거의 영향을 미치지 못했다는 것이다.

다만 1960년대 후반기 브란트 행정부의 대연정시기와 1970년대 초 여야의 원내의석 차이가 매우 적었을 시기에는 약간의 예외가 있었다. 대연정시기는 양대 정당의 정책조율이 이루어졌기 때문에 정부와 의회의 관계는 매우 협조적일 수밖에 없었다. 물론 당시 정부 정책에 대한 의원들의 불만도 있었지만, 이는 각 당 내부의 차원에서 해결되었다. 이에 비해 1970년대 초반 여야의 의석수 차이가 매우 미미했을 시기에는 정부의 독일 및 동방정책 추진은 의회내 야당의 반발로 인하여 상당한 위기를 겪었다.

1969년 브란트의 사민당(SPD) 정부 출범은 권력기반이 취약한 가운데 이루어진 서독의 첫 정권교체라는 국내정치적 의미를 안고 있는 동시에 독일 및 동방정책의 일대전환을 의미하는 것이었다. 따라서 독일 및 동방정책에 대해 그 어느 때보다 의회의 영향력이 증대할 수 있을 가능성이 있었다. 그러나 브란트 수상이 독일정책과 신동방정책을 수상청을 중심으로 강력하게 추진함으로써 실제 정책의 형성 및 추진과정에서 연방의회의 역할은 생각보다 크지 못했다. 다만 연방정부의 독일 및 동방정책 추진에 관한 의회의 대정부 견제 및 통제는 역대 어느 정부보다 컸다.

나. 브란트 정부의 독일정책 결정과정: 사례연구

독일정책은 브란트 수상이 집권했던 행정부 기간동안 가장 중요한 핵심을 이루었으나, 그것이 처음부터 전폭적인 지지를 바탕으로 추진되었던 것은 아니었다. 훗날 그의 정책이 성공적이었다고 크게 평가를 받긴 하였지만, 오히려 그 당시에는 그의 정책을 둘러싸고 많은 논란이 불거졌다. 왜냐하면 브란트의 독일정책 그리고 신동방정책이 정부부처가 아니라 소수의 인사(人士)들, 특히 국제정치적 무대에서 화려한 조명을 받았거나, 동독 및 동구사회주의국가들과 개인적으로 긴밀한 유대관계를 가지고 있었던 소수의 인사들과 연계되었기 때문이다. 따라서 브란트정부 내에서 독일정책이 어떻게 입안되고 추진되었는가를 살펴보기 위해서는 그 과정에 참여했던 정부부처나 조직뿐만 아니라 주요 인사들의 개별적 역할이 분석되어야 한다.

(1) 연방수상과 수상청의 역할

빌름스(Wilms)가 “독일정책은 항상 수상의 관장사항이었다”¹⁰⁸라고 요약한 바 있듯이 서독의 연방수상은 이 문제에 관하여 항상 커다란 비중을 두고 중요한 역할을 담당하였다. 당시 대외적으로 독일연방공화국을 대표하는 가장 중요한 인물이었던 빌리 브란트 수상은 독일정책에 가장 큰 무게를 두었다. 그는 1970년 8월 12일 『모스크바조약』의 서명에서 보여주었듯이 국제정치무대에서 노련하고 외교적인 협상력을 가진 인물로 인정받은 정치인이었다.

브란트 수상의 국제적인 신망은 그가 히틀러의 국가사회주의

108 Dorothee Wilms, *Deutschlandpolitik nach dem Mauerbau. Die achtziger Jahre*, <http://www1.kas.de/publikationen/2001/zeitgeschichte/mauer/01-10-23_rede-wilms.html, 2001>.

(Nationalsozialismus), 즉 나찌에 반대하는 반파쇼저항운동에 참여하였던 투쟁적인 과거에도 연유한다. 또한 그가 1970년 12월 7일 폴란드의 바르샤바를 방문하여 나찌에 의해 희생된 사람들을 위한 위령비 앞에서 무릎을 꿇고 사죄하였을 때 비록 그 행동에 관해 서독 국내적으로는 많은 논란이 있었으나, 소련과 그 외의 동구사회주의 국가들이 그를 대화를 할 수 있는 협상의 파트너로 평가하게 된 중요한 계기가 되었으며, 특히 당시 소련공산당 서기장이었던 브레즈네프(Leonid Breschnev)에게도 깊은 인상을 주었다. 이러한 브란트 수상은 명성은 동서독 관계에 있어서 양독일의 주민을 끌어당길 수 있는 상징적인 역할을 하였으며, 이는 그가 1970년 3월 19일 최초로 동독을 방문하였을 때 동독의 주민들이 그의 이름을 환호하며 열렬하게 환영했던 데서 나타났다.

브란트 수상은 신동방정책과 독일정책을 주도적으로 추진하기 위해 연방수상으로 취임한 직후 전임 수상인 키징어가 구축해놓았던 수상의 결정권능을 더욱 강화했다. 정무차관제를 도입하여 의원의 내각참여기회를 확대·강화하고 의회에 대하여 행정부의 정치적 비중을 높였다. 그리고 최초의 정권교체에 걸맞게 수상청의 인적·구조적 개혁을 단행했다.¹⁰⁹

브란트 수상이 신동방정책과 독일정책에 얼마나 큰 무게를 두었는가는 그의 정치적 역할분담에서도 알 수 있다. 그는 다른 정치분야 예를 들어 경제나 사회적 사안에 대해서는 일관되게 관련 연방성(聯邦省)에 정책을 일임하였으나, 대외정책 및 독일정책은 직접 장악하고자 하였다. 이에 따라 수상청이 동독과 직접적인 대화와 통로역할을 담당하여야 했다. 다른 한편으로 이러한 수상과 수상청의 역할이 동독의 요구이기도 하였다는 점이 간과되어서는 안된다.

동독의 수상이었던 슈토프(Willi Stoph)는 전승4국과의 대화에 앞서 그의

109 Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ostund Deutschlandpolitik 1969/1970* (Köln: Wissenschaft und Politik, 1979), pp. 18 1~188 참조

개인적 대리인을 통해 서독의 수상청과 직접적인 접촉을 요청하였다. 브란트 수상은 내독성장관이었던 프랑케(Egon Franke)에게 향후 전개될 동독과의 대화를 준비하도록 하였으나, 곧 동독이 이를 거부하고 있음을 알아차릴 수 있었다. 동독이 그와의 직거래를 원하고 있음을 인식한 브란트 수상은 프랑케장관 대신에 수상청 정무차관이었던 바르를 대동독협상의 총괄책임자로 임명하였다. 바르는 이미 「모스크바조약」에 관해 소련의 외상 그로미코(Andrei A. Gromyko)와 대화하면서 노련한 협상력을 보여주었고 더불어 독일정책에도 정통한 인물이었다.

1970년 11월 27일 바르와 동독의 정무차관 콜(Michael Kohl)간에 국경통과 규정에 관한 대화가 마침내 시작되었다. 이후 「통과협정」, 「교통협정」, 그리고 「기본조약」에 이르는 일련의 협상에서 바르는 브란트정부를 위하여 대화를 주도하였다. 「기본조약」이 체결된 후 바르와 콜간의 대화는 서독의 새로운 수상청장관이었던 그라베르트(Horst Grabert)를 통해 이어졌다.

바르는 동독과의 협상과정에서 소련과도 수많은 접촉을 하였으며, 이를 그의 동독측 협상파트너에 대한 압력으로 활용하여 부진했던 동독과의 협상을 촉진시키고자 하였다.

한편 바르가 추진했던 접촉, 특히 수많은 비공식적이고 비밀적인 동독과의 접촉은 서독내에 커다란 우려를 자아내었다. 바르라는 한 개인이 광범위한 정치 영역에서 너무 큰 영향력을 행사하게 된 것을 정치권은 두려워하였으며, 그를 “독일문제에 대한 배신자”(Verrat an der deutschen Sache)라 혹평하거나 심지어 동독과 동구사회주의 국가들이 그를 비밀리에 지원하고 있다고 추측하기도 하였다. 바르라는 개인과 그가 행사한 영향력에 관해 야당 내에서는 물론 집권 연립정부 내에서도 얼마나 커다란 논란이 있었는지는 바르에 대한 수많은 고발과 밀고, 그리고 그의 활동을 좌절시키기 위한 수많은 조치들에서 분명히 나타났다.

근 20년 간 기민당(CDU)의 집권 아래 놓여 있었던 연방정부의 부서들에게

바르는 “이방인”(Fremdkörper)으로 비취졌고, 소련과의 협상을 위해 그가 비밀리에 메모해두었던 주요 내용, 이른바 “바르 문서”(Bahr-Papier)가 일반에 공개되자 그는 위기에 빠졌다.¹¹⁰

브란트 수상은 그에 대한 무차별적인 비난을 감싸주었으나, 결국 브란트와 바르 사이에서도 갈등이 나타났다.¹¹¹ 「기본조약」이 체결된 이후 대동독 협상은 수상청이 직접 관장하였고, 동베를린에 있었던 서독의 상주대표부가 수상청과의 직접적 관련 아래 활동하였다. 즉 상주대표부의 대표였던 가우스(Günter Gaus)가 동독의 외무성과 협상을 지속하였다.

(2) 기타 행정부처의 역할

수상청의 활발했던 활동과 각 정당들이 내놓았던 수많은 이니셔티브에 반하여 그 외 다른 행정부처들의 영향력은 매우 제한적이었다. 먼저 외무성의 역할을 살펴보면 다음과 같다. 정권인수 초기 브란트 정부는 새로운 동방정책과 독일정책을 추진하는 과정에서 외무성 관료들의 적극적인 협조를 얻기가 쉽지 않았다. 오랜 기간동안 고착화된 외무성의 전통적인 노선이 쉽게 바뀌기 어려웠기 때문이다. 따라서 브란트는 그의 정책을 실무적으로 책임져야 할 외무성의 주요 관료들을 시민당 노선을 지지하는 인물들로 전격적으로 교체했다.

110 Werner Maibaum, *Geschichte der Deutschlandpolitik* (Bonn, 1998). 한편 바르 문서의 공개로 소련이 서독의 전략을 알 수 있게 됨으로써 서독의 협상입지가 손상되었다.

111 브란트와 바르는 소련과의 협상을 시작함에 있어서 동독의 역할에 관해 의견이 일치되지 않았다. 바르는 소련의 패권을 인정하여 오직 소련과의 협상에 치중하고자 하였으나, 브란트는 모든 바르사바조약기구 회원국들과의 쌍무협상, 이에 근거하여 동독과의 쌍무협상도 병행 추진할 것을 선호하였다. Heinrich Potthoff, *Im Schatten der Mauer: Deutschlandpolitik 1961 bis 1990* (Berlin, 1999).

물론 인적 개혁에 대해 적지 않은 반발이 있었고, 야당의 극심한 비판을 감수해야만 하였다. 그러나 브란트 수상은 외무성 내에 정책사안별로 테스크포스 팀을 운영함으로써 전통적인 실국중심주의 성향을 띤 외무관료들의 타성을 극복하는 동시에 실천력을 증대할 수 있었다.

이러한 작업을 바탕으로 브란트 수상은 외무성을 독일정책의 주요 창구로 활용하고자 하였으나, 동독이 “비록 현재 두 개의 독일국가가 존재하고 있으나, 이들은 서로를 위한 것이지 외국은 아니다. 양독일 간의 상호 관계는 특수한 형태일 수 있다”면서 이를 거부하였다.¹¹² 그리고 동독은 서독외무성을 통해서서는 어떠한 협상도 추진하려 하지 않았다.

이러한 사실이 서독외무성이 서독의 독일정책에 어떠한 영향력도 행사하지 않았다고 말하는 것은 아니다. 오히려 외무장관 쉘은 모스크바, 바르샤바, 프라하, 그 외 동구 사회주의국가들과의 협상을 통하여 서독이 동독과의 조건없는 협상을 시작할 수 있는 문을 열어주었다고 할 수 있다. 그가 이들 국가들과의 개별적인 접촉에서 이룬 성과가 동독의 지도부에게 미친 압력은 절대 과소평가될 수 없다. 그럼에도 불구하고 쉘이나 서독의 외무성이 동서독관계에 미친 직접적인 영향력은 적었으며, 오늘날에 이르기까지 논란거리가 되고 있다.¹¹³

내독성의 역할 또한 제한적이었다. 브란트 수상은 기존의 전독문제성(全獨

112 Heinrich Bodensieck, *Deutschland-Politik der Bundesrepublik Deutschland* (Stuttgart, 1982).

113 예를 들어 1970년 8월 12일 쉘이 소련의 그로미코에게 준 “독일통일에 대한 서한”을 들 수 있다. 이 서한에 담긴 내용의 원래 제안자가 누구인가에 대해서 아직까지 논란이 되고 있다. 쉘과 당시 야당당수 바르첼(Rainer Barzel)은 『모스크바조약』에서 독일통일에 관한 문제가 고려된 것이 그들의 공로라고 주장하였다. 그러나 이미 바르가 그로미코와의 사전협상에서 이를 강력하게 고집하였고, 쉘이 그로미코를 만났을 때는 이미 소련의 지도부가 그러한 방향으로 정책의 가닥을 결정하고 있었다는 것이 정설로 알려졌다.

問題省, Ministerium für gesamtdeutsche Fragen)을 내독성으로 개명함과 동시에 내독성으로 하여금 모든 독일정책적 활동을 조율하는 책임을 지게 하였다. 이는 과거 독일정책의 조율과정에서 수상청과 전독문체성 간에 긴장관계가 상존했음을 감안한 조치였다.

이후 내독성은 프랑케 장관 아래 그의 영향력을 독일정책의 형성과정에게까지 확대하려 하였다. 독일정책을 통해 동독이 정치적 영역에 있어서 소련에 대해서도 고양된 자긍심을 바탕으로 독립성을 높일 수 있도록 하고자 하였다. 그러나 곧 프랑케 장관은 브란트 수상의 독일정책노선에 자신을 종속시키지 않을 수 없었다.

내독성의 제한적인 영향력은 역시 동독에게도 원인이 있었다. 앞서 살펴본 바와 같이 브란트 수상은 동서독 최초의 정상회담¹¹⁴ 이후 프랑케 장관을 대동독협상 대표로 임명하였으나, 동독은 그와의 대화를 거부하였다. 1972년 브란트 수상이 대동독관계에 있어서 수상청이 직접 관장하기로 최종적으로 결정함에 따라 내독성의 영향력은 더욱 작아졌다.

이후 내독성은 협상을 사전준비하는 데 참여하였으며, 협상의 세부적 사안에 관해 수상청을 지문하였다. “내독성은 대동독 협상시 그 전문성을 바탕으로 무대의 뒤에서 항상 참여하였다”라고 빌름스는 요약하였다.¹¹⁵

한편 브란트 행정부의 시기에는 독일정책과 관련하여 정부의 가장 중요한 수상이 주재하는 내각회의조차도 독일 및 신동방정책에 대한 어떠한 결정적인 영향력을 행사하지 못했다. 1969년 10월부터 1970년 8월 사이 새로운 독일 및

114 동독의 에르푸르트(Erfurt)에서 이루어진 동서독 최초의 정상회담시 내독성은 서독의 수상청과 함께 회담을 준비하였고 회담에 참여하였다.

115 Dorothee Wilms, *Deutschlandpolitik nach dem Mauerbau Die achtziger Jahre*, <http://www1.kas.de/publikationen/2001/zeitgeschichte/mauer/01-10-23_rede-wilms.html>. (2001).

동방정책이 형성되고 가장 중요한 정책이 실제 추진되는 과정에서 내각회의는 형식적인 역할만을 담당하였다. 내각회의는 단지 수상청에서 사전 결정된 사안을 추진하는 역할만을 수행했을 뿐이며, 주요 시안들은 연정의 주요 인물들에 국한된 비공식대화의 자리에서 결정되었다.¹¹⁶

(3) 연방정부와 연방의회의 관계

브란트 수상은 연방정부의 독일정책결정 및 추진과정에서 연방의회와 항상 사전 조율을 추진하였다. 즉 브란트 정부는 수상청을 정점으로 시민당과 지민당의 연립내각에 참여하는 의회 및 각종 조직의 주요 인물들을 묶는 의사소통 네트워크를 구축하여 단계별로 정보 교류와 정책조율 및 추진을 시도했다. 의회와의 관계에 관한 예를 들면 수상청장관은 매주 월요일 시민당 원내교섭단체 대표와 조찬회동을 통해 정책현안을 논의했으며, 오찬은 연정파트너인 지민당 대표와 주간업무를 상의하는 데 활용했다. 또한 연방의회의 회기 중에는 월요일 오후 연방의회의 원로평의회¹¹⁷에 정부측 대표로 참가하여 중요한 의회일정을

116 Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ost und Deutschlandpolitik 1969/1970*, pp. 188-201 참조

117 원로평의회는 의회운영을 원활하게 하기 위해 의장을 지원하는 기능을 하며, 의회의장단과 원내교섭단체의 의석수에 비례하여 선임된 다수의 의원으로 구성된다. 원로평의회는 ①업무계획과 본회의 의사일정 확정, ②각종 위원회의 위원장 및 부위원장의 배분에 대한 합의, ③의회의 권위 및 권한과 운영규정에 관련된 쟁점의 조정 등이다. 요컨대 원로평의회는 본회의에서 이루어지는 결정과정의 시간적 소모를 줄이는 사전조정수단인 동시에 원내교섭단체들 사이는 물론이고 원내교섭단체와 의장단 사이의 의사소통 통로로서 주요한 역할을 한다. 권세기, “독일 연방의회”, 권세기 외 공저, 『독일의 대외제 민주주의와 정당정치』 (서울: 세계문화사, 1999), pp. 18-19 참조

확정했다.

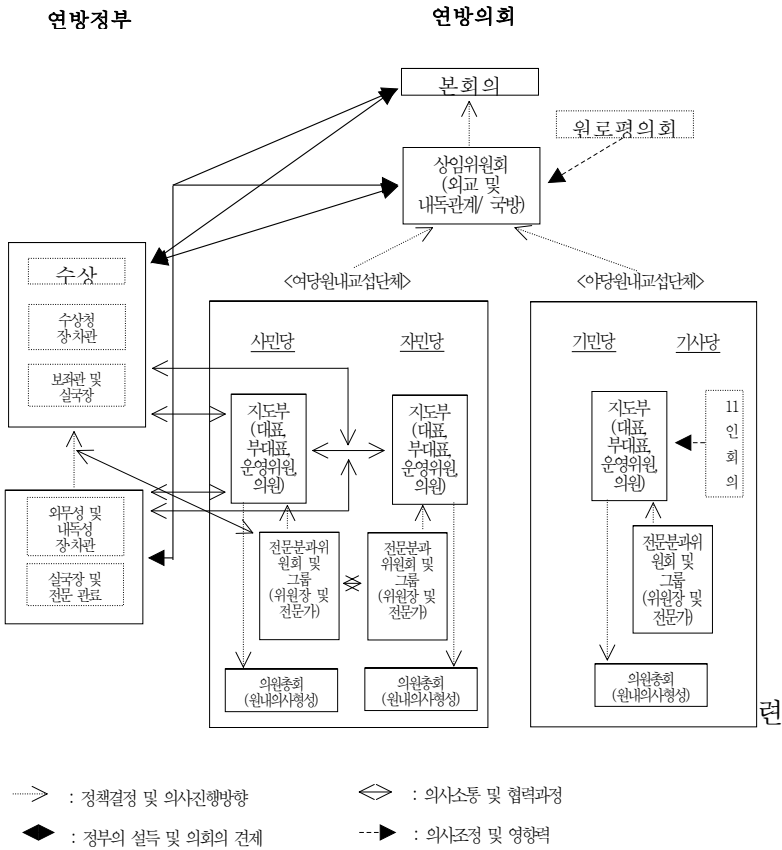
이러한 노력은 여당, 특히 연정파트너간의 당 정협의 차원에서는 물론이고, 연방의회의 상임위원회 및 본회의를 통한 의회의 대정부 견제에 대응하기 위해서 정부정책에 대한 사전 정보제공 및 조율이 필수적이었기 때문이다. 더욱이 비준이 필요한 조약체결의 경우에 정부의 사전정책 조율, 특히 야당에 대한 설득은 더욱 중요하였다. 이 과정에서 연방의회는 정부에 대한 견제 및 통제력을 발휘할 수 있는 기회를 마련했다. 브란트 정부시기 연방정부와 연방의회간 대화 및 협력과 견제의 상호작용 과정은 <그림 III-1-1>과 같이 간략하게 도식화될 수 있다.

<그림 III-1-1>에서 보듯이 협력과 견제의 상호작용은 크게 두 가지 차원에서 이루어졌다. 하나는 정부와 여야 원내교섭단체 간에, 다른 하나는 의회의 공식기관인 상임위원회와 본회의를 통한 것이었다. 원내교섭단체는 비록 연방의회의 공식기관이 아니지만 의회의 중요한 일부분으로서 의회활동의 기반이 되며, 흔히 의회내의 의회로 불리기도 한다. 여야를 막론하고 기본적 정책노선이 원내교섭단체를 중심으로 형성되기 때문이다. 특히 여당의 경우, 원내교섭단체는 당 정협의의 중심 역할을 한다.

또한 여당의 원내교섭단체 지도부는 연방수상의 지문위원회 구실을 한다. 비공개로 개최되는 지도부회의에는 종종 연방수상과 수상청장관, 그리고 관련 각료가 참석하여 의회의 일정과 관련한 주요 현안, 의회의 대정부질문, 원내의원들에 대한 정책설득, 정책조율 협력 등이 논의되며, 여기서 결정된 사항은 의원총회에 보고되어 의원 개개인의 의사결정에 영향을 미친다.

대개 어떠한 특정 정책사안을 두고 원내교섭단체 지도부회의가 개최될 경

<그림 III-1> 독일·동방정책에 관한 연방정부·의회간 협조·견제



우, 정책전문가들로 구성된 각 당 산하 전문분과위원회 및 그룹내부의 사전 검토를 통해 정책건의가 제출된다. 전문분과위원회는 연방정부의 정책제안에 대한 대응책 차원에서, 아니면 자발적 또는 원내교섭단체의 요청에 따라 권고안을 마련한다. 이러한 맥락에서 전문분과위원회의 영향력은 적지 않다.

특히 여당 소속 전문분과위원회는 정부측과 긴밀한 의사소통로를 유지했다.

경우에 따라 위원장은 정부로부터 직접 정보를 듣고 협의했으며, 심지어 정부의 의사결정과정 - 예를 들어 내각회의 - 에 직접 참여하여 전문적 지식을 제공하기도 했다.

새로운 독일 및 동방정책의 형성 및 추진과정에서도 그러한 제도적 기반이 형식적으로는 활용되었다. 그러나 실제 정책결정과정은 제도보다는 인물중심적인 특징을 보였다. 시민당의 전문분과위원회나 원내교섭단체 지도부 회의에서 독일 및 동방정책의 기초 전략 실천계획 등이 충분히 협의되었으며 더구나 연정 파트너인 자민당과의 협력도 정기적으로 이루어졌지만, 협의내용은 이미 수상청과 당 지도부 가운데 브란트의 측근들이 비공식 조율을 거쳐 이미 결정한 사항에 대한 정보제공과 당 정간 결속력 확보 수준을 넘지 못했다.¹¹⁸

이러한 인물중심적 정책결정 탓에 시민당 소속의원들 사이에도 새로운 독일 및 동방정책의 진행과정에 대한 정보 수준의 격차가 많았다. 외교 및 내독관계에 대한 상임위원회 소속일 경우에는 고급 정보를 확보하고 각종 회의를 통해 문제제기를 할 수 있었지만, 나머지 의원들은 정보가 차단된 채 단지 정책노선에 대한 공감대 표명 이상의 어떠한 행동도 가능하지 않았다.¹¹⁹

118 원내교섭단체 지도부회의 및 전문분과위원회에 당시 독일 및 동방정책을 실질적으로 지휘하던 수상청 정무차관 에곤 바르가 수시로 참석하여 정책설명 및 협상 진행사항을 보고했다. 그러나 이는 일방적인 성격을 띠고 있었으며, 원내교섭단체로부터 구체적인 전략 및 협상과정에 대한 조언을 구하는 것은 아니었다. Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ostund Deutschlandpolitik 1969/1970*, p. 208.

119 독일의 상임위원회는 공개 및 비공개 회의로 구분된다. 일반적으로 공개 회의에는 위원회 소속이 아니더라도 관심있는 모든 의원의 참관이 가능하지만, 외교 및 국방관련 상임위원회는 항상 비공개로 개최되며, 여기에는 위원회 소속의원들만 참석할 수 있다. 이는 독일 및 동방정책과 관련하여 시민당 소속의원들 간 정보획득 수준차이를 더욱 크게 만든 또 다른 원인이기도 하다.

이에 비해 자민당은 원내의석이 얼마 되지 않았기 때문에 원내교섭단체 지도부 회의내용은 대개 의원총회에 그대로 공개되는 경향을 보였다. 물론 자민당 내에 브란트의 독일 및 동방정책에 비판적인 파벌이 있었지만, 연정의 의석수가 야당과 거의 차이가 없는 상황에서 사민당과 불협화음을 내는 데 주저했다. 더구나 당시 외무장관이었던 자민당의 대표격인 쉘은 새로운 동방정책을 전폭적으로 지지했으며, 브란트와 수시로 정책방향을 논의함으로써 협력을 다졌다.

여당 원내교섭단체는 결과적으로 브란트의 독일 및 동방정책에 대한 전폭적인 지지와 당 내부 및 연정파트너간의 결속력을 강화하는 역할을 했던 데 반해, 당시 처음으로 야당이 되었던 기민당/기사당(CSU)은 브란트의 정책을 매우 극렬하게 비판했다. 문제는 이념적 차이 뿐만 아니라 조직 차원에서 기민당/기사당이 정책비판을 넘어 건설적인 정책대안을 제시하는 데 어려움을 겪었다는 점이다.

1969년까지 여당으로서 연방정부와 다양한 수준에서 서로 긴밀한 관계를 구축했던 기민당/기사당은 정보와 전문기를 정부에 너무 의존했던 탓에 당내 자체 정보 및 지문기구를 구축하지 못했다. 따라서 야당이 된 이후 대규모 조직 개편이 필요했다. 새로운 당대표로 취임한 바르첼은 결정과정에서 과거 수상 및 각료를 역임했던 정치원로들과 긴밀한 협의를 거쳤다. 소위 “11인 회의”로 불리는 비공식 협의체에서 거의 모든 중요한 정책이 토론되고 결정되었다.¹²⁰

당시 야당은 브란트의 독일 및 동방정책을 한 목소리로 비판했지만, 실제로 정책기조에 대해서는 강온파가 공존했다. 이미 대연정 시절 기민당 내에서도 새로운 동방정책 구상이 어느 정도 호응을 얻었던 점을 상기하면, 그러한 사실은 충분히 이해될 수 있다. 대표적으로 야당 당수였던 바르첼은 동방정책에 근본적으로 반대하지 않았으며, 당내에서는 물론이고 정부와의 관계에서 조약들을 좀

120 Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ostund Deutschlandpolitik 1969/1970*, pp. 211-215 참조

더 개선하여 야당의 동의를 받아야 한다고 주장했다.

실제로 바르첼은 야당이 정부로부터 독일 및 동방정책의 진행상황에 대한 정확한 정보를 얻길 원했다. 수상을 비롯하여 주요 정책결정자, 그리고 외무 및 내독성 고위관료들은 상임위원회에 참석하여 동방정책의 진행과정에 대해 비공개 정보를 제공받았다. 상임위에서는 모든 정보에 대해 비밀을 지킬 것이 미리 합의되었지만, 상세한 정보가 정부에 의해 제공되지는 않았다. 대개의 경우, 정부권리는 가능한 정책추진 시나리오를 제시하는 수준에 그쳤다. 또한 어떤 경우에는 그 시나리오가 이미 진행되고 있었음에도 불구하고 추진사실은 비밀에 부쳐졌다. 따라서 야당은 정부의 보고를 신뢰하지 않았으며, 항상 주어진 정보가 충분하지 않다고 판단했다.¹²¹

바르첼의 경우에도 브란트 및 주요 정책결정자들과의 만남을 통해 정보를 얻을 수 있는 기회를 적지 않게 가졌다. 그러나 그는 이러한 정보의 내용들이 종종 불충분하거나 정확하지 않다는 것을 알았다.

따라서 야당은 정부를 더욱 불신하게 되었고, 상임위원회를 통한 정책권고가 제대로 될 수 없다는 판단을 내렸다. 이러한 상황에서 야당은 상임위원회에서 제시된 정보들의 일부를 언론에 흘려 보수여론을 자극함으로써 정부에 영향을 미치려는 경향도 있었다. 그러나 이 경우에는 관련 의원에 대한 정부의 추후 정보제공이 더 이상 없게 됨으로써 상임위 활동에 지장을 받게 되는 불이익을 감수해야만 했다.¹²²

121 Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ostund Deutschlandpolitik 1969/1970*, p. 209.

122 이와 관련하여 실제로 야당의원뿐만 아니라 연방정부측에서도 몇 가지 정보를 언론에 흘려 여론을 자신의 편으로 만들려는 노력들이 있었다. Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ostund Deutschlandpolitik 1969/1970*, pp. 209-210 참조.

이에 따라 야당의원들은 정부로부터 정보를 얻지 않고 그냥 비판만 할 것인지, 아니면 정부와의 대화를 유지함으로써 정책에 영향력을 계속 미칠 것인지를 두고 고민해야 했다. 실제로 일부는 전자의 입장을, 일부는 후자의 입장을 취했다. 후자의 입장을 취한 대표적인 야당 지도자는 바르첼과 과거 외무장관을 지냈으며 당시 외교상임위원회 위원장이었던 슈뢰더(Gerhard Schröder)였다.

사실 연방정부도 의회내 취약한 권력기반을 고려하여 가능한 한 야당의 동의를 얻으려는 노력을 기울이지 않았던 것은 아니었다. 한 예로써 1970년 5월 에곤 바르와 소련 외무장관 그로미코 간 비밀리에 합의한 내용을 담은 바르 문서를 두고 상임위원회에서 야당이 대정부질문을 통해 극렬하게 비판¹²³하자 브란트와 쉘, 그리고 외무성 고위층은 여당의 취약한 의회내 기반을 고려, 야당의 문서내용의 수정요구에 대해 최소한 부분적으로나마 받아들임으로써 정부정책의 협상구상에 대한 의회의 동참과 야당의원들의 시각을 확대하려 했다. 물론 핵심내용이나 전략적인 방향에 대해서는 전혀 영향을 받지 않았던 것은 두말할 나위도 없었다. 이러한 상황에 대해서 당시 기민당의 외교전문가이며 외무상임위원회 소속이었던 한 의원은 “제도로서 상임위원회는 정책결정 및 추진과정에 전혀 영향을 줄 수 없었으며, 단지 위원 개개인의 정치적 역량에 따라 자신의 생각을 관철시키는 방식으로 영향력을 발휘할 수 있었을 뿐”이라고 증언했다.¹²⁴

야당에 대한 충분한 정보제공과 협의를 통해 정책을 결정하고 추진할 수

123 야당의 비판은 기본적으로 정책방향 자체에 관한 것은 아니었다. 당시 긴장완화라는 국제환경의 압력을 기민당도 피하기 어려웠기 때문이다. 비판의 요체는 정부의 대소련 협상이 너무 빨리 전개됨으로써 소련으로부터의 반대급부를 제대로 챙기지 못할 위험성과 관련된 전술적인 것이었다. Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ostund Deutschlandpolitik 1969/1970*, p. 211.

124 Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ostund Deutschlandpolitik 1969/1970*, p. 210에서 재인용.

없었던 연방정부의 고민은 독일 및 동방정책의 외교적 민감성 때문이었다.¹²⁵ 결국 문제는 비밀유지에 있었다. 야당 지도자에게도 충분한 정보를 주지 못했던 배경에는 정보가 주어질 경우, 그것이 원내교섭단체 지도부와 보수적인 기사당에 제공될 가능성이 높았기 때문이다. 어쨌든 정부 및 여당과 야당은 독일 및 동방정책을 둘러싸고 엄청난 대립과 갈등을 겪었다. 당시 시민당 원내교섭단체 의장인 베네르(Herbert Wehner)가 언론을 통해 야당의 협력이 필요 없다는 말까지 내뱉었을 정도였다. 이러한 가운데 야당은 보수적 여론을 자극하는 것을, 여당은 야당의 온건파를 회유하기 위해 제한적인 정보공유를 상호 전술적으로 활용했다.

브란트 정부의 독일 및 동방정책에 대한 연방의회 차원에서의 합리적 견제가 어렵다고 판단한 야당은 건설적 내각불신임이라는 극단의 조치를 선택했다. 물론 이러한 조치는 야당 스스로 취했다기보다 연립여당의 권력기반이 취약한 데 기인한 것이었다. 애초 브란트 정부출범 당시 여야는 12 의석 차이를 보였다. 그러나 새로운 독일 및 동방정책에 대한 시민당 및 자민당 내 보수파의 반발은 몇몇 의원들의 탈당과 기민당으로의 당적 이적이라는 결과를 초래했다. 1970년에서 1972년 사이 당적 변경으로 인해 여당은 의석 과반수보다 단지 2석만을 많이 확보하는 데 그쳤다. 이러한 가운데 기민당은 자민당 내 보수파 2명을 더 회유할 수 있다는 판단 아래 내각불신임안을 제출했다. 1972년 4월 27일 연방의회 표결결과, 예상과 달리 2표 부족으로 내각불신임안은 부결되었다.¹²⁶

125 실제로 에곤 바르는 그로미코와의 비밀합의를 가진 직후 미국으로 건너가 당시 국무장관이었던 키신저에게 합의내용을 알렸다. 그러나 외교적으로 민감한 부분, 즉 향후 동유럽국가와 서독과의 관계 개선 등에 관한 서독과 소련의 합의에 대해서는 말하지 않았다. 키신저는 오히려 그로미코로부터 상세한 내용을 전달받았으며, 이로 인해 미국과 서독정부 간에 오해가 발생하기도 했다.

126 그 중에서 1표의 향방은 독일통일 이후 동독의 비밀경찰 문서에서 밝혀졌다. 당시 동독정권은 브란트의 실각을 우려하여 표결에 적어도 간접적으로 개입한 것

그러나 건설적 내각불신임안이 부결된 다음날 수상청 예산에 관한 본회의 표결에서는 찬반 동수로 예산신청이 부결되는 결과가 연출되었다. 이렇듯 막상 막히던 표 대결상황 속에서 정부와 의회의 협조는 사실상 불가능한 상황에 이르렀다. 이러한 가운데 브란트는 소련과 체결한 「모스크바협정」과 「바르샤바협정」의 비준을 위해 야당 지도자인 바르첼에게 여야간 공동협의를 제안했다. 즉 시민당, 자민당, 기민당, 기사당의 대표들이 모여 협정에 관한 연방의회의 공동 결의문을 채택함으로써 양 협정에서 부족하다고 생각되는 부분을 정치적으로 보충하고 비준표결에 찬성해 달라는 것이었다. 바르첼은 이를 긍정적으로 수용했다. 그러나 기민당의 원로들과 기사당 당수인 슈트라우스의 반대가 강했다. 이에 따라 당의 결속력을 과시하기 위해 바르첼은 비준표결에 대한 야당의 기권을 권고했다. 그러나 「모스크바협정」 비준표결에서는 야당원들이 10표의 반대표를, 「바르샤바협정」 비준표결에서는 17표의 반대표를 던졌다.¹²⁷

이렇듯 불신임안과 비준표결 기권이라는 바르첼의 두 가지 정치적 전술이 수포로 돌아가자 당내 권력의 약화를 겪게 되었고, 1973년 5월 원내교섭단체 대표자리와 기민당 당수자리를 각각 카르스텐스(Karl Carstens)와 콜에게 내주었다. 그리고 브란트는 여야의 비슷한 의식 아래서 안정된 정책추진이 어렵다고 판단하여 1972년 9월 연방의회를 해산하고 새로운 총선을 실시했다. 그 결과 사

으로 드러났다. 당시 시민당 원내총무였던 한 의원의 고백에 따르면, 기민당의 한 의원이 5만DM을 받고 반대표결을 했다. 그리고 이 돈은 동독비밀경찰로부터 나온 것이었다. Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart* (München: Verlag C.H.Beck, 1999), p. 553.

127 Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart*, pp. 555~556 참조; Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945-1986: Die 'deutsche Frage' in der Weltpolitik*, 8. Aufl (Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1995), pp. 126-127 참조.

민당과 자민당은 압도적인 다수 의석을 차지하게 되었다. 이후 기민당/기사당의 새로운 독일 및 동방정책에 대한 비판은 동서독 기본조약의 체결에서 그 정점을 이루었다.

기사당은 동서독간 「기본조약」의 체결에 대하여 헌법재판소에 위헌심사를 요청했다. 기본조약에 대한 야당의 비판 명분은 크게 두 가지였다. 동독체제 인정이라는 일방적 양보를 통해 통일의 당위성을 약화시키고, 동독정권에게 동독 주민들의 자유와 인권 억압을 용인하는 결과를 낳았다는 것이었다. 보수야당은 동서독 관계의 정상화에도 불구하고 동독의 차단정책 때문에 정부의 주장처럼 독일민족의 분단으로 인한 고통을 줄일 수 있을 정도로 내독교류가 활성화될 수는 없을 것이라고 판단했다. 따라서 국제정치적 여건상 동서독 관계정상화가 불가피하다면, 협상과정에서 동독으로부터 분명한 대가를 받아내어야 한다는 입장을 견지했다.

헌법재판소의 소원이 기각되고, 「기본조약」이 비준된 이후 내독관계가 급속하게 개선되는 가운데에도 한동안 야당은 자신들의 비판적 목소리를 낮추지 않았다. 야당은 독일정책의 핵심을 특히 동독주민의 자유, 인권, 자결권 증진에 두었다. 동독정권에 대한 인권개선 요구는 국제적 인권협정의 차원에서도 충분한 명분을 가졌다. 1973년 동독은 UN 인권위원회가 주도했던 「국제인권협약」에 가입했으며, 또 1975년 “유럽안보·협력회의”(CSCE, 현 OSCE)의 결과인 「헬싱키 최종의정서」에 서명함으로써 의정서의 ‘비구니 3’에 명기된 인권을 비롯한 거주, 이전 등의 자유를 보장해야 할 의무를 갖게 되었기 때문이다.

야당의 동독인권에 대한 강조가 기본적으로 체제대결의 맥락에서 이데올로기적 공세였던 것은 분명하지만, 다른 한편으로는 내독관계에서 긍정적인 효과를 거두기도 했다. 즉 동서독 양 정부에게 동독주민 개개인들의 자유와 인권을 증진할 수 있는 방안을 마련하도록 압력을 행사함으로써 간접적이거나 적지 않은 성과를 얻을 수 있었다.¹²⁸

다. 서독의 시사점

서독의 독일정책의 추진, 특히 브란트 정부의 새로운 독일 및 동방정책의 추진시 연방수상의 역할, 연방정부와 연방의회간의 관계에 대한 분석이 주는 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 독일정책과 관련하여 서독의 연방수상이 가졌던 권한은 동일하지 않았고, 연방수상의 정치적 스타일과 리더십, 그리고 여야간의 세력관계에 의해 영향을 받았다. 연립정부를 구성한 연방수상의 경우 연정내 갈등과 견제로 인해 독일정책과 관련하여 독자적인 결정권을 가지지 못하였다. 그러나 여야간 의석수의 차이가 매우 미미했던 시기였음에도 불구하고 새로운 동방정책과 독일정책을 추진했던 브란트 수상은 제도 및 인적 개혁을 통해, 정보의 통제를 통해 독일정책의 입안·추진에 있어서 연방수상의 영향력을 크게 확대하였다.

둘째, 연방정부와 연방의회 간의 관계에 있어서는 여당이 안정적인 의석을 획득한 후 정부를 구성했을 경우, 연방의회가 연방정부의 독일정책을 효율적으로 견제 내지 통제할 수는 없었다.

셋째, 브란트 정부의 경우 독일 및 동방정책의 기초확립이나 주요사안의 결정은 전적으로 수상청 및 브란트의 측근 - 예를 들어 에곤 바르 - 에 의해서 이루어졌으며, 외무성과 내무성은 정책결정 전(前)단계를 준비하거나, 결정된 사항을 세부적으로 이행하는 역할을 담당하였다. 정책결정과정에서는 제도보다 인물이 중심이 되었다. 심지어 정부의 가장 중요한 내각회의조차도 독일 및 동방정책에 대한 어떠한 결정적인 영향력을 행사하지 못했다. 주요 사안들은 연정의 주요 인물들에 국한된 비공식대화의 자리에서 결정되었다. 이와 같이 특정 인물

128 김학성·김기정·배종윤, 『남북교류협력 체계의 정비와 민주적 통제 강화방안』 (서울: 국회 통일외교통상위원회 정책연구보고서, 2003) 참조.

이 독일정책을 주도적으로 추진함에 따라 그의 확대된 영향력을 우려한 야당은 물론 여당으로부터도 그에 대한 비난이 쏟아졌고 이는 독일정책의 추진을 위한 정부내 팀워크 형성에 걸림돌이 되었다.

넷째, 여야협력을 이끌어내기 위하여 야당에게도 협의를 추진하였으나, 외교적 비밀성·민감성을 이유로 야당에게 충분한 정보를 제공하지 않은 결과 브란트의 정책에 대하여 야당은 크게 비판하였고, 정부정책에 대하여 건설적인 정책대안을 제시하는 데 어려움을 겪었다.

다섯째, 브란트 수상이 추진했던 신동방정책과 독일정책의 결과 동서독 관계가 정상화 되었음에도 불구하고 보수적인 기민당/기사당이 지속적으로 주장했던 동독내 인권과 자유의 개선에 대한 요구는 동서독 양정부가 동독주민의 자유와 인권을 증진할 수 있는 방안을 마련하는 데 대한 압력으로 작용함으로써 간접적이거나 적지 않은 성과를 얻을 수 있었다.

2. 통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력투쟁

예멘은 16세기 초부터 오토만 터키의 지배를 받았다. 19세기 중반에는 아덴을 중심으로 한 남예멘지역이 영국에게 점령당함으로써 남북으로 분단되어 각기 다른 국가의 식민통치를 받았다. 오토만 터키가 제1차 세계대전에서 패배하자 북예멘은 1918년 회교군주국을 수립하고 독립하였다. 그후 1962년 자유주의를 신봉하는 젊은 장교들이 군사혁명을 일으켜 공화국을 선포하였다. 북예멘 공

화정부 수립을 계기로 남예멘 좌파계열지식인들은 민족해방전선을 결성하고 독립운동을 전개하였다. 민족해방전선은 1967년 11월 30일 영국과 독립협정을 체결하고 남예멘인민공화국을 수립하였다.

그후 남북예멘은 20여 년간 분단상태를 유지하며 국경분쟁과 통일원칙에 대한 합의를 반복하였다. 남북협상을 주도한 북예멘의 진보적인 정권과 남예멘 실용주의적인 정권은 남북예멘의 화해·협력을 통한 평화공존을 선호하였다. 그러나 양측의 보수 강경세력은 상대방 체제전복을 통한 흡수통일 이외에 다른 통일정책은 수용할 수 없다는 비타협적인 태도를 고집하였다. 그 결과 남북정상이 통일문제에 합의하여도 양측은 각기 내부적 합의를 이루지 못함으로써 합의 사항은 백지화되었다. 통일합의로 인해 남북예멘은 오히려 내부 권력투쟁이 격화되는 진통을 거듭하였다. 예멘은 1990년 5월 22일 마침내 합의통일을 달성하였다. 그러나 남북예멘 정치인들의 이해대립으로 다시 분열되어 1994년 7월 7일 무력으로 재통일되었다.

여기에서는 1960년대 남북예멘 분단체제가 수립된 후 1990년 합의통일을 달성할 때까지의 남북예멘의 내부적인 문제점들을 다루고자 한다. 먼저 남북예멘 정치체제의 특징 및 정치·사회집단의 세력 판도를 살펴보고자 한다. 그리고 남북예멘의 전쟁과 통일협상 과정에서 양측이 각기 겪게되는 통일문제를 둘러싼 정치적 갈등의 원인 및 실태를 분석하고자 한다. 마지막으로 통일협상 과정에서의 문제점들을 남북예멘의 상호 관계 및 국내 정치세력과의 관계에 비추어 종합적으로 평가해보고자 한다.

가. 남북예멘의 정치세력 구도

(1) 북예멘 정부와 사회집단

북예멘에서는 1962년 9월 16일 자유주의적인 젊은 장교들이 쿠데타를 일으켜 왕정을 붕괴시켰다. 군사혁명정권은 『예멘아랍공화국』(Yemen Arab Republic)을 선포하고 사랄(Abdullah al-Sallal) 대령을 대통령으로 추대하였다. 새 공화국은 자유주의적인 지식인, 남부 사파이 부족 상인, 해외에 취업한 경험 있는 노동자, 근대화된 관료와 군인, 그리고 일부 자이디 부족세력의 지지를 받았다.¹²⁹

한편, 군사혁명에 의해 축출당한 왕정파는 북부 고원지대에 거점을 형성하고, 사우디아라비아 이란 등 보수적인 아랍국가와 영국의 지지를 받아 정권을 재탈환하고자 하였다. 이에 대항하여 공화파는 이집트·이라크 등 진보적 아랍국가와 소련·중국 등 사회주의국가들로부터 지원을 받았다. 특히 이집트는 1964년에서 1968년 사이에 4~8만 명에 이르는 병력을 북예멘에 파견하여 공화국 정부를 지원하였다. 이와 같이 이집트·사우디아라비아·영국·소련 등이 개입함으로써 북예멘의 내란은 국제적 분쟁의 성격을 띠게 되었다.

공화파와 왕정파간의 내전은 1967년 8월 이집트의 나세르 대통령과 사우디아라비아의 파이잘 왕이 군사개입을 중지하기로 합의함으로써 일단락 되었다. 내전 기간 중 이집트에 대해 굴욕적인 관계를 유지해 오던 사랄 정권은 휴전협정에 반대하고 왕정파를 섬멸할 때까지 전쟁을 지속할 것을 주장하였으나, 사랄의 무능력과 왕정파에 대한 강경자세에 불만을 품은 공화파 내부의 온건파는

129 Manfred W. Wenner, *The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 131-132.

1967년 7월 쿠데타를 일으켜 그를 축출하였다.

이리아니(Iryani)를 중심으로 한 공화파 온건계열은 자이디 부족세력의 지지를 받아 공화파 좌파계열을 숙청하고, 1970년 5월 사우디아라비아와 평화협정을 체결하였다.¹³⁰ 당시 사우디아라비아는 북예멘 공화정부에 왕정과 세력이 참여한다는 조건을 제시하고 이를 관철시켰다. 그후 사우디아라비아는 경제원조를 미끼로 북예멘 내정에 지속적으로 개입하였다. 보수적인 왕정을 유지하고 있는 사우디아라비아로서는 남예멘의 좌익세력뿐만이 아니라 선거제도를 실시하는 공화국 정부도 자국의 체제를 위협하는 세력으로 경계하였다. 따라서 북예멘 정부에 대해 재정지원을 실시하는 한편, 동일한 금액의 자금과 무기를 보수적인 부족세력들에게 지원함으로써 북예멘 지역에 사실상 두 개의 권력실체가 계속 유지될 수 있도록 하였다. 사우디아라비아는 이와 같이 보수 부족세력의 존립을 지원하면서 북예멘을 남예멘 좌익세력의 확산을 막는 완충지역으로 이용하였다.

북예멘이 사우디아라비아와 평화협정을 체결함으로써 8년간 지속되어 온 북예멘의 내전은 완전히 종식되었다. 그러나 공화파와 왕정파가 연립정부를 구성함에 따라 북예멘 정부는 혁명적 성격을 상실하고 보수화 되었다. 그리고 정치권력은 군부, 행정관료, 부족세력 등 다양한 정치집단의 세력균형하에 유지되었다

1970년 북예멘 정부는 새로운 헌법을 공포하였다. 새로운 헌법에 의하면 북예멘은 이슬람공화국으로 이슬람율법(Sharia)이 모든 법의 근원이 되며 법관은 종교학자로 구성된다. 헌법상 국가의 실질적 통치권은 집단적지도체제의 성격을 지닌 「공화국평의회」가 행사하였는데, 공화국평의회는 149명으로 구성된 「자문회의」(Consultative Council)의 자문을 받도록 되어 있었다. 헌법에 입법부에 대

130 유지호, 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성』 (서울: 서문당, 1997), pp. 55-80 참조

한 규정이 없고 정당활동도 금지되었기 때문에 자문회의가 의회의 성격을 띠게 되었다. 그런데 보수적인 부족장들이 자문회의를 주도하고 있었기 때문에 공화국 정부는 근대화를 위한 사회·경제적 개혁을 실시할 수 없었다.

북부 부족세력은 「하시드」(Hashid)와 「바킬」(Bakil)이라는 부족연맹으로 단합하여 공화국 정부에 커다란 영향력을 행사하였다. 특히 하시드 부족연맹 총수 아흐말(Abdallah al-Almar)은 자문회의의 대변인이 되어 부족출신들이 정부와 군의 요직을 차지하도록 지원하였다. 한편 지방에서는 부족세력이 독자적으로 군대를 유지하며 중앙정부로부터 독립된 권한을 유지하고 있었다. 중앙정부가 지방정부의 도지사를 임명하였지만, 지방의 실질적인 권력은 주민들의 동의에 의해 세습되는 부족장이 장악하고 있었다. 이와 같이 보수적인 부족세력에 대한 정부의 통제력이 약하여 정부의 정책이 지방에까지 침투되지 못하였고, 정권 변동은 부족세력의 지지에 따라 좌우되었다.

통일에 대한 북예멘 정부의 기본입장은 북예멘이 역사적 정통성을 지니고 있고 인구와 경제력에서 우월하므로 남예멘은 즉각 정부를 해체하고 북예멘의 한 지역으로 편입되어야 한다는 것이었다.¹³¹ 북예멘 정부는 조건 없는 즉각 통일을 주장하고 「자문회의」 의석의 일정 수를 남예멘 대표를 위해 배당하였다. 그러나 공화파와 왕정파가 연립정부를 수립한 이후 북예멘 정부는 보수적인 부족집단에 대한 통제력을 행사하지 못하고 공화국의 이념에 따른 정치·사회 개혁을 추진하지 못했기 때문에 사실상 남북예멘을 통괄하는 정통성을 가졌다고 주장할 만한 입장이 되지 못하였다.

더욱이 북예멘의 경우 부족과 지역에 따라 통일에 대한 입장이 달랐다. 북부 자이디 부족은 부족장들을 살해·추방한 남예멘 사회주의 정권을 타도해야 할 대상으로 생각하였다. 그러나 그들은 통일을 달성하고자 하는 적극적 의지를

131 김국신 「예멘 통합 사례연구」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 61-66 참조

지니고 있지는 않았다. 북부 자이디 부족이 통일에 대해 무관심한 편이었던 반면 남부 사파이 부족은 남예멘과의 통일을 열렬히 지지하는 편이었다. 이같이 통일에 대한 국민적 합의를 도출해 내지 못한 상태에서 북예멘 정부의 무조건적 통일 주장은 사실상 통일정책의 명백한 방향을 설정하지 못하였음을 의미한다.

(2) 남예멘 정부와 사회집단

분단 상황의 특성상 북예멘의 민족주의 운동은 군주정치를 무너뜨리고 근대적 국가를 건설하는 것을 목표로 하게 된 반면, 남예멘의 민족주의 운동은 식민지 해방전쟁의 성격을 띠며 발전하였다. 남예멘 내륙지역 학생들과 혁명적 지식인들은 북예멘에서 공화국이 수립되는 것을 계기로 1963년 6월 북예멘 수도 사나에서 「민족해방전선」을 결성하였다. 민족해방전선의 주축은 남예멘 내륙지역 부족출신 학생과 노동자로 구성되었으며 이들은 게릴라 활동을 통하여 독립을 달성했다.¹³²

1967년 11월 30일 민족해방전선은 영국과 독립협정을 체결하고 남예멘인 민공화국을 수립하였다. 노동자·농민·학생·지식인 등 다양한 계층을 포함한 민족해방전선은 창립 초기 반영 무장투쟁 이외에는 특별한 이념을 강조하지 않았다. 그러나 4년간의 무력투쟁을 겪는 동안 맑스-레닌주의를 지향하는 혁명적 지식인들의 입지가 강화되어 남예멘인민공화국은 사회주의를 체제이념으로 내세우게 되었다.

남예멘 독립 직후 민족해방전선은 명칭을 「민족전선」으로 바꾸고 게릴라

132 Helen Lackner, "The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization", Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background* (London: Croom Helm, 1984), p. 50.

조직을 정당의 형태로 개편하였다. 당 체제를 정비한 후 민족전선은 국가기구를 창설하여 당 서기장 알샤비(Qahtan al-Sha'abi)를 초대 대통령으로 선출하였다. 그리고 전국을 6개 행정구역으로 구분하여 각 행정 단위마다 인민위원회를 설치하였다. 그런데 국가수립 과정에서 정책노선을 둘러싸고 민족전선은 강경파와 온건파로 분열되었다. 권력투쟁이 치열해짐에 따라 강경파들의 입장이 강화되었고 온건노선을 지향한 알샤비 대통령은 1969년 6월 루바이 알리(Salem Rubayi Ali)를 중심으로 한 강경파의 무혈 쿠데타에 의해서 실각하였다.

루바이 알리 정권은 1970년 11월 국명을 예멘민주인민공화국으로 개칭하고 새 헌법을 공포하였다. 새 헌법은 노동자 계급의 중요성을 강조하고 있으며, 과학적 사회주의에 입각하여 민족·민주혁명을 달성한다고 선언하였다.¹³³ 새 헌법은 입법기구로서 101명으로 구성된 「최고인민회의」와 집행기관으로 「대통령평의회」 및 이를 보좌하는 내각을 두도록 규정하였으나 남예멘의 정치체제는 실제로 사회주의를 표방한 일당독재체제였다.

독립 당시 남예멘 농촌지역은 술탄과 부족장들이 토지를 집중적으로 소유하고 전통적 지배체제를 유지하고 있었다. 민족전선은 사회주의헌법을 공포한 이후 맑스주의 이념에 따라 경제·사회개혁을 실시하였다. 즉, 남예멘 수도 아덴 지역의 정유시설 등 대규모 산업시설을 국유화하고 토지개혁을 실시하여 술탄과 부족장들이 소유하고 있던 대농장을 소작인들에게 무상으로 분배하였다. 그리고 부족집단의 정치활동을 금지하여 부족세력이 단합하여 전국적인 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 차단하였다. 이와 같이 사회주의 혁명으로 인해 경제적 기반을 박탈당한 전통적 지배계급은 대부분 북예멘이나 사우디아라비아로 망명하였다. 그러나 사회주의 정권은 훈련된 인력과 재정 부족으로 인해 농촌사

133 Robin Bidwell, *The Two Yemens* (Boulder: Westview Press, 1983), pp. 228-229.

회에 침투하여 철저한 사회개혁을 실시하지 못하였다. 그 결과 다양한 지역에 산개된 부족들은 독자적인 정치적 실체로서 활동하지는 못하였지만 그들의 지역과 촌락 수준에서는 전통적 관습법을 유지하며 부족적 생활양식과 충성심을 보존할 수 있었다.

남예멘은 국가수립 초기 비교적 효율적인 관료체제를 정비하고 사회세력에 대한 통제력을 강화하여 북예멘보다 더 빨리 정권 안정을 이루었다. 그러나 정치 지도층 내부에 동질성이 결여되어 있었다. 남예멘 지도층에는 교조주의적인 맑시스트가 있는가 하면, 표면적으로는 사회주의를 지지하지만 전통적인 종교적 신념과 부족에 대한 충성심을 유지하는 자들도 있었다. 따라서 남예멘 정치는 다른 공산주의국가들에서 일반적으로 나타나는 일인독재체제하에 단합된 현상을 보이지 못했다. 남예멘 정치권은 오히려 개인적 친분관계, 부족 및 지역적 연계로 뭉친 파벌집단의 연합체 같은 성격을 지니고 있었다. 당은 파벌로 분열되어 있는 한편, 군대는 정권의 변화에 따라 특정 부족출신들이 요직을 독점하는 현상을 보였다.

사회주의 정권은 향후 통일예멘은 인민 모두가 참여하는 사회주의 민주국가 가 될 것임을 강조하고, 민족통일의 정통성이 남예멘에 있다고 주장하였다. 남예멘 주민들도 일반적으로 남쪽은 사회주의 체제하에서 근대화되어 있으나, 북쪽은 반봉건 자본주의 사회라는 견해를 지니고 있었다.¹³⁴ 따라서 통일은 북예멘에서 봉건적 관료와 자본가를 제거하고 남예멘의 선진적 사회주의체제를 수용함으로써 달성될 수 있다고 생각하였다. 이와 같이 남예멘인들이 남예멘의 사회주의체제가 북예멘의 반봉건체제보다 우월하다고 믿고 있었기 때문에 통일에 대한 기본입장은 당연히 북예멘에 대한 적화통일이었다.

134 Fred Halliday, *Revolution and Foreign Policy: The Case of South Yemen 1967~1987* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 103.

남예멘은 북예멘에 비해 보다 뚜렷한 통일목표를 설정하였고 통일에 대한 의지도 더 강했다. 그러나 지도층 내부가 친소파와 친중국파 또는 교조주의자와 실용주의자 등으로 분열되어 파벌싸움을 전개함으로써 실제적으로 통일방식에 관한 합의를 이루기 어려웠다. 북예멘 출신들과 친소 강경파들은 급속한 무력통일을 주장하는 반면, 남예멘 출신의 실용주의자들은 북예멘과 평화공존을 유지 하면서 남예멘에서 먼저 사회개혁과 경제성장을 달성한 후 북예멘에 혁명을 수출하는 것이 바람직하다고 생각하였다. 실용주의자들은 북예멘 인구가 남예멘 인구의 4배나 되기 때문에 급속한 무력통일을 달성하기 어렵다고 생각했으며, 급속히 통일이 달성된다 해도 문화적으로 북예멘에 흡수될 가능성이 있다고 우려하였다.

나. 북예멘 정권의 대남 포용정책과 보수세력의 반발

(1) 제1차 남북전쟁과 트리폴리 협정

1970년 공화파와 왕정파의 연립정부가 수립된 후 북예멘은 남예멘 출신 무장집단을 지원하며 남예멘 사회주의정권을 전복시키려고 하였다. 사우디아라비아 또한 남예멘에서 망명해 온 토후세력들을 후원하고 이들을 중심으로 무장집단을 양성하였다. 북예멘과 사우디아라비아의 지원을 받은 남예멘 반사회주의 세력이 국경지대에서 남예멘 군대와 산발적인 무력충돌을 하는 가운데 남북예멘 사이에 적대감이 고조되었다. 남북예멘 군대는 1972년 9월 국경지대에서 대규모 전투를 치르게 되었다. 남북예멘 국경충돌이 발생하자 리비아 등 「아랍연맹」은 곧 남북예멘의 휴전을 중재하였다.

1972년 10월 28일 북예멘 아이니(Mushin Almad al-Ayni) 총리와 남예멘 알리 나셀(Ali Nasser Muhammad) 총리는 이집트 카이로에서 총리회담을 개최

하여 휴전협정을 체결하고 통일원칙에 합의하였다.¹³⁵ 그 당시 남북예멘이 쉽게 타협할 수 있었던 이유는 북예멘의 경우 좌경 중도파인 애이니 총리가 정국을 주도하고 있었기 때문이었다. 애이니는 모스크바 주재대사를 지낸 경력이 있는데 남북예멘 관계에 사우디아라비아 등 외세 개입을 반대하며 남북예멘 통합을 적극 원하는 입장이었다. 애이니의 정치적 입장은 북예멘의 남부 시파이 부족세력의 지지를 받았다. 한편, 남예멘은 북예멘과 사우디아라비아로부터의 군사적 압박을 줄이고 사회주의정권이 권력기반을 확고히 할 때까지 시간을 벌기 위한 전술적 고려에서 통일원칙을 합의하였다. 그리고 통일합의를 통해 북예멘에 광범위하게 퍼져 있는 좌익성향의 민족주의 의식이 고조되기를 기대하였다.

그 후 1972년 11월 26~28일 북예멘의 이리아니 대통령과 남예멘의 루바이 알리 서기장은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하여 총리회담에서 합의한 통일원칙을 재확인하고, 이를 추진하기 위한 8개 분과위원회 위원들의 임명에 합의하였다. 트리폴리 정상회담에서 합의된 내용의 특징은 남예멘이 이슬람교를 통일국가의 국교가 되는 조항을 수용하고, 대신 북예멘은 사회주의와 민주주의를 국가이념으로 채택할 것에 동의한 것이다. 통일국가 이념을 사회주의·민족주의·민주주의로 합의하게 된 것은 트리폴리 정상회담 과정에서 리비아의 카다피(Kadhafi)의 영향이 반영된 것으로, 합의사항에 따르면 통일국가는 사실상 이슬람 정신에 입각한 사회주의 체제건설을 목표로 하였다.¹³⁶ 그러나 사회 민주주의를 지향하는 통일국가 이념은 당시 북예멘의 반봉건적 정치·사회 현실과는 괴리된 것이었다.

트리폴리 정상회담의 합의사항에 대해 북예멘 보수세력과 사우디아라비아

135 국토통일원, 「예멘 통일관계 자료집」 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 21-25.

136 트리폴리 회담중 카다피는 남북예멘 정상에게 타협하지 않으면 감옥에 집어넣겠다고 협박하였으며, 합의를 할 경우 이들에게 각각 4,600만 달러를 지불할 것을 약속했다고 전해지고 있다. Bidwell, *The Two Yemens*, p. 314 참조.

는 심한 반발을 보였다. 부족장과 종교 지도자들이 주축이 되어 운영된 『지문화 의』는 『트리폴리 협정』의 비준을 거부하였다. 한편 사우디아라비아는 남북예멘 통합계획을 추진한 애이니 총리에 대해 반감을 가지고 있는 북예멘 부족장과 군 장교들을 사주하여 통일반대운동을 전개하게 하였다. 또한 북예멘 정부에 대해서 통일 노력을 계속하면 원조를 중단하겠다고 압력을 가하였다.¹³⁷ 사우디아라비아의 후원하에 하시드 부족연맹 총수 아흐말과 바킬 부족연맹 총수 루함(Sinan Abu Luhum)은 트리폴리 합의를 무산시키기 위한 통일반대 운동을 조직적으로 전개하였다. 보수적 부족세력과 사우디아라비아의 압력에 굴복하여 이리아니 대통령은 1972년 12월 28일 애이니 총리를 사임시키고 왕정과 출신 하자리(Qadi Abdullah al-Hajri)를 총리에 임명하였다.

남북예멘의 통일합의를 주도한 진보적인 애이니 총리가 실각하고 보수적인 하자리가 총리에 임명되자 남예멘 정부는 북예멘 내부의 진보세력들이 결성한 『민족민주전선』의 폭동을 배후에서 지원하였다. 남예멘의 지원을 받은 민족민주전선은 1973년 1월 북예멘 일부 지역에서 부족장들에 대한 반란을 일으켰다. 이처럼 보수파들에 대항하여 진보세력이 통일운동을 전개해 가는 과정에서 대통령평의회 위원이며 보수파 실세인 우스만(Muhammad Ali Uthman)이 피살되는 등 정치적 소요가 빈발하였다. 트리폴리 합의는 결국 북예멘 정치·사회적 갈등만 심화시키고 백지화되었다.

137 F. Gregory III Gause, "Yemeni Unity: Past and Future", *The Middle East Journal*, vol. 42, No. 1 (Winter 1988), pp. 38-39.

(2) 함디 정권의 진보적 개혁정책과 그 좌절

북예멘에서 정치적 혼란이 거듭됨에 따라 국민들의 신임을 잃게된 이리아니 정권은 1974년 6월 13일 함디(Ibrahim al-Hamdi) 중령이 주도하는 군사쿠데타에 의해서 붕괴되었다. 쿠데타로 권력을 장악한 함디는 정치개혁을 단행하여 강력한 중앙집권적인 근대국가를 수립하고, 국가주도의 경제건설 및 사회·문화적 근대화를 계획하였다. 그는 먼저 공화국평의회와 보수적 부족장들이 정부의 정책에 영향력을 행사하는 자문회의를 해체하였다. 대신 「군사평의회」를 설치하여 군사평의회로 하여금 국정운영의 최고기관으로서 집행기관과 입법기관의 역할을 함께 하도록 하였다. 아울러 북부 자이디 부족세력의 정치적 영향력을 상쇄하기 위해 남부 사파이 부족 출신들을 정부 요직에 기용하는 한편, 좌파성향의 민주개혁 인사들의 정치활동을 허용하였다.

함디는 개혁에 대한 사우디아라비아의 방해공작이 지속되면 근대화정책은 성공할 수 없다는 판단에서 사우디아라비아와 우호적인 관계를 유지하기 위한 외교적 노력을 기울였다. 그리고 사우디아라비아의 경제원조에 힘입어 3개년 경제개발계획을 수립하고 도로개발, 시멘트 공장설립, 교육시설 확충 등 경제·사회 건설을 추진하였다. 함디가 사우디아라비아와 협력관계를 강조하자 남북예멘관계는 일시적으로 악화되었다. 그러나 남부 사파이 부족을 정치권에 포섭하는 등 진보적 정책을 추진하자 남예멘 루바이 알리 대통령은 함디 정권과 협조적 관계를 유지하기를 희망하였다.

1977년 2월 남북예멘 정상은 국경지대 카타바(Qataba)시에서 회동하여 외무·경제·통상 장관으로 구성되는 「합동각료회의」를 설립하여 6개월마다 회의를 개최하기로 합의하였다. 당시 함디와 루바이 알리는 개인적 친분을 유지하고 통일논의를 계속하였는데 이들에게 통일이란 사실상 평화공존을 의미하는 것이었다. 그리고 이들은 각기 국내적 권력투쟁의 일부로서 남북예멘의 화해·협력을

추구하였다. 함디는 민주세력을 이용하여 부족세력과 사우디아라비아의 영향력을 상쇄하기 위해서 남예멘을 포용한 반면, 루바이 알리는 친소파들의 입지를 약화시키기 위해서 북예멘과 협력관계를 유지하였다.¹³⁸ 그러나 이들 양측 지도자들이 조성한 남북화해·협력 분위기는 남북예멘 각기 국내적 문제로 인해 무산되었다.

함디는 개혁정책으로 지식인들의 인기를 끌게 되었지만, 진보세력에 대한 관용적인 태도와 남예멘 포용정책은 북예멘의 보수파와 부족세력의 반발을 초래하였다. 함디 정권과 부족세력간의 관계는 1977년에 극도로 악화되어 일부 부족은 공공연히 함디 정권에 도발하였고, 정부군은 반란을 일으킨 부족을 징계하기 위해 공습을 단행하는 사태가 발생하였다. 이와 같이 부족세력과의 관계가 악화된 상황에서 함디는 남예멘 대통령과 정상회담을 하기 위해 아덴을 방문할 계획을 세웠다. 그러나 아덴으로 출발하기 전날 1977년 10월 11일 함디가 암살됨으로써 진보세력의 북예멘 정치발전 및 남북평화통일에 대한 기대는 다시 좌절되었다.¹³⁹

함디가 암살됨에 따라 가쉬미(Ahmad ibn Hussein al-Ghashmi) 중령이 「군사평의회」 의장직을 승계하였다. 가쉬미는 1978년 2월 「헌법제정국민회의」를 설립하고, 헌법제정국민회의가 그를 임기 5년의 대통령으로 선출하자 대통령의 권한으로서 군사평의회를 해체하였다. 가쉬미는 함디의 진보적인 정책을 반복하여 보수적 부족세력과 사우디아라비아의 이익을 옹호하는 보수적 입장을 택했다. 가쉬미 정권이 함디 추종세력과 좌익세력에 대한 탄압을 시작하자 사파이 부족 출신 정치인과 군인들은 남부지역으로 내려가 반란을 일으켰다. 그러나 이

138 Bidwell, *The Two Yemens*, p. 317.

139 당시 함디의 암살에 관한 정확한 진상은 밝혀지지 않았지만, 암살 이후 북예멘 정치의 전개과정으로 보아 부족장들과 사우디아라비아의 후원을 받은 가쉬미 중령이 암살을 음모한 것으로 추측되고 있다.

들의 반란은 정부군에 의해 진압되었고 반란에 참가했던 사람들은 남예멘으로 피신하였다. 이와 같이 보수적 정책으로 남북관계의 긴장이 고조되는 가운데 가쉬미는 1978년 6월 남예멘 루바이 알리 대통령의 특사와 면담 중 특사의 가방에 든 폭탄의 폭발로 사망하였다.

(3) 살레의 장기집권과 상대적 국가 자율성 확대

가쉬미가 암살되자 부참모총장직을 맡고 있던 살레(Ali Abdullah Saleh) 중령이 군의 지지를 받아 1978년 7월 헌법제정국민회의에서 대통령으로 선출되었다. 살레가 집권한 직후 남부지역에서는 민족민주전선이 남예멘의 지원을 받아 핵심 간부요원 700명에 전체 무장병력 5,000명으로 반란을 일으켰다.¹⁴⁰ 1979년 2월 남예멘군은 「민족민주전선」을 지원하기 위해 북예멘을 침공하였다. 남예멘 군과 민족민주전선은 북예멘의 남부지역을 장악하자 북부 부족장들은 약 6,000명에 달하는 부족군대를 파병하여 남예멘과 민족민주전선의 세력확장을 저지하였다. 그 후 1979년 3월 28일 남북예멘은 평화협정이 체결하고 제2차 남북 전쟁을 종결하였다.

평화협정을 체결한 후 살레 대통령은 사우디아라비아와 부족세력의 영향력을 축소하려고 노력하였다. 살레는 함디 대통령처럼 북예멘이 근대화되기 위해서는 중앙정부의 권한이 강화되어야 하고 이를 위해서는 사우디아라비아와 부족세력의 정부에 대한 부당한 간섭을 배제해야 한다는 점을 확신하고 있었다. 살레 정권은 사우디아라비아의 영향력을 축소하기 위해 1979년 8월 소련과 무기협정을 체결하여 소련의 원조로 군대를 재정비하였다. 그리고 무장투쟁을 중

140 Richard F. Nyrop, *The Yemen Country Studies: Area Handbook Series* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985), p. 228.

지하면 자유로운 정치활동을 보장하겠다는 조건을 내세워 민족민주전선과 정전 협정을 체결하였다.

소련과의 관계를 강화하고 민족민주전선을 정치권에 포섭하려는 살레에 대해 사우디아라비아와 부족세력은 격렬히 반발하였다. 하시드와 비킬 소속 부족장들은 사우디아라비아의 후원을 받아 『이슬람전선』(Islamic Front)을 결성하고 살레 대통령에게 민족민주전선을 섬멸할 것을 촉구하였다. 사우디아라비아는 민족민주전선을 제거하지 않으면 북예멘 정부에 대한 재정원조를 중단하겠다는 압력을 가하였다. 결국 사우디아라비아와 보수세력의 압력으로 살레 정권은 민족민주전선에 대해 강경책을 택하게 되었다. 정부군이 공세를 취함에 따라 민족민주전선은 1980년 게릴라 활동을 재개하였다. 그러나 1982년 4월 완전히 패배하여 잔존세력은 남예멘으로 도피하였다.

그 후 살레 정권은 정치적 안정을 유지하면서 경제발전을 추구하였다. 살레 대통령은 자기 부족 출신을 군과 정보기관의 요직에 배치하는 한편, 각 부족에게 각료직을 안배하여 사회세력 간의 균형을 유지하였다. 또한 정권에 대한 사회적 지지기반을 확대하기 위해서 1982년 10월 정당의 기능을 수행하는 준의회적 성격을 띤 국민회의를 창설하였다. 국민회의는 총 1,000명의 대의원으로 구성되는데 700명은 4년마다 선거를 통해 선출되고 300명은 대통령이 임명하도록 되어 있었다. 살레는 국민회의를 통해 국민들의 정치참여를 유도하는 한편, 5개년 경제개발계획을 발표하여 경제성장을 추구하였다.

살레는 1983년 대통령직에 재선되었다. 그러나 당시 북예멘 정부는 여전히 취약하고 정통성도 약했다. 정부는 매년 1억 달러에 달하는 사우디아라비아의 보조금에 의해 재정을 충당하고 있었으며,¹⁴¹ 부족장들에 대해서 직접적인 통제

141 M. S. El Azhary, "Aspects of North Yemen's Relations with Saudi Arabia", Pridham ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background* (London: Croom Helm, 1984), p. 198.

력을 발휘하지 못하고 있었다. 이와 같은 북예멘 정부의 취약성은 1984년 석유가 발굴된 이후 조금씩 개선되기 시작하였다. 석유 개발로 경제성장을 낙관하게 된 국민들은 살레 정권을 적극적으로 지지하게 되었고, 정부는 석유 수입으로 재정 자립도를 높이게 되었다. 1987년 석유를 수출하면서 북예멘 정부는 지방 부족지역에 학교와 병원을 설립하는 등 교육·문화 시설을 확충하는 한편, 부족장들에게 보조금을 지급하여 부족세력에 대한 영향력을 증대하였다.

북예멘 정부는 재정이 강화됨에 따라 부족세력에 대해 상당한 영향력을 행사할 수 있게 된 반면, 사우디아라비아에 대한 의존도는 상대적으로 감소되었다. 이에 국정운영에 자심감을 갖게된 살레 대통령은 이슬람 보수세력과 좌파 민주세력들의 정치활동을 허용하는 정치개혁을 단행하였다. 1988년 7월에는 북예멘 역사상 최초로 국회의원 총선거가 실시되어 국회가 구성되었다. 그리고 새로 구성된 국회에서 살레는 임기 5년의 대통령으로 선출됨으로써 3선 대통령이 되었다. 정치개혁을 통하여 권력기반이 강화된 살레 대통령은 1989년 말 남북예멘에서 통일분위기가 성숙되자, 통일을 달성한 민족의 영웅으로 남겠다는 개인적 야심에서 남예멘측에 유리한 조건을 제시하며 합의통일을 과감하게 추진하였다.

다. 남예멘의 대북 강경파와 실용주의파의 노선투쟁

(1) 루바이 알리의 남북 화해정책과 친소·강경파의 반발

1970년 이후 남예멘 정국은 사실상 대통령평의회 의장(대통령) 루바이 알리, 민족전선 서기장 이스마일(Abd al-Fattah Ismail), 총리 알리 나셀 3인의 과두체제로 운영되었다. 루바이 알리는 행정부와 군부 관료들의 지지를 받고 있었고, 이스마일은 당에 세력기반을 구축하고 있었으며, 알리 나셀은 당과 행정부

의 실용주의자들의 지지를 받고 있었다. 이들은 민족해방전선 창립자들로서 남예멘의 사회주의 체제를 구축하는 데 협력하였으나 정치적 성향은 각기 달랐다. 루바이 알리는 친중국적 성향을 보이며 대중노선을 선호했고, 이스마일은 친소정책을 옹호하며 교조주의적인 경향을 보였다. 알리 나셀은 대내외 정책에 있어 융통성을 보이는 실용주의 노선을 선호하였다.

사회주의 정권 내부의 권력투쟁은 먼저 친중국과 대 친소파의 대결로 전개되었다. 중국식 개혁을 선호한 루바이 알리는 친소파 이스마일 파벌의 세력확대를 견제하기 위해서 노동자와 농민을 동원하여 아덴 시가지에서 당의 관료화에 반대하는 시위를 벌이기도 하였다.¹⁴² 그러나 루바이 알리는 중국으로부터 적극적인 경제·군사원조를 끌어들이지 못했기 때문에 당내에서 친소파들의 입지가 강화되는 것을 저지할 수 없었다.

소련은 1975년 남예멘의 아덴, 소코트라섬, 페림섬에 공군·해군 기지를 설치하고 남예멘과의 관계를 더욱 밀착시켰다. 이러한 가운데 민족전선은 2개의 소규모 정당을 통합하여 「민족전선통합정치조직」이라는 단일정당을 설립하였다. 이것은 사실상 민족전선을 확대 개편하여 단일정당 독재체제를 확고히 한 것인데, 이스마일을 중심으로 한 당내 친소파들의 입지를 강화시키는 결과를 초래하였다. 이후 이스마일은 소련과 쿠바의 지원을 배경으로 루바이 알리 정권을 타도할 기회를 엿보게 되었다.¹⁴³

한편, 루바이 알리 대통령은 남북예멘의 군사적 대결구도를 완화하여야 소련에 대한 남예멘의 의존도를 줄일 수 있다는 생각에서 북예멘과의 협상에 적극적으로 나섰다. 북예멘에서 함디 정권이 출범한 후 루바이 알리는 남북 화해·

142 Fred Halliday, "Soviet Relations with South Yemen", Pridham ed., *Contemporary Yemen*, pp. 218-219.

143 Norman Cigar, "South Yemen and the USSR: Prospects for the Relationship", *The Middle East Journal*, vol. 39, No. 4 (Autumn 1985), p. 787.

협력정책을 추진하며 사우디아라비아에 대해서도 외교적 관계를 개선하기 위해 노력하였다. 남북예멘이 평화공존 상태를 유지하자 사우디아라비아도 남예멘을 전복하려던 초기의 계획을 포기하고, 1976년 남예멘과 국교를 정상화하였다. 그 후 사우디아라비아는 남예멘이 소련과 밀착하여 친소 혁명적 성향이 강화되는 것을 저지하기 위해 루바이 알리 정권에 대해 경제지원을 실시하였다.

루바이 알리 대통령의 대북 화해정책과 사우디아라비아에 대한 친선외교를 둘러싸고 남예멘 집권층 내부에서 권력 암투가 진행되었다. 그러던 중 1978년 6월 24일 남예멘 특사가 지참한 서류가방에 든 폭탄으로 북예멘의 가쉬미 대통령이 폭사하는 사태가 발생하였다. 이에 이스마일을 중심으로 한 친소파는 6월 26일 유혈 쿠데타를 일으켜 루바이 알리를 체포하여 처형하였다. 가쉬미의 폭사 사건에 대한 정확한 진상은 알려지지 않고 있다. 그러나 폭사사건이 발생한지 이틀 후 친소파들이 쿠데타를 일으켜 정권을 장악한 것을 보면, 친소파들이 루바이를 제거하기 위해 남예멘 특사의 서류가방을 폭탄이 장진된 가방으로 바꾸고 폭사에 대한 책임을 물어 루바이 알리를 제거한 것으로 추정된다.

(2) 제2차 남북전쟁과 쿠웨이트 협정

권력투쟁에서 친소파의 승리로 남예멘 권력체제는 더욱 소련식으로 개조되었다. 이스마일은 1978년 10월 민족전선을 발전적으로 해체하여 맑스-레닌주의 전위당으로서 「예멘사회당」을 설립하고 당 서기장과 대통령 직을 겸직하였다. 그리고 북예멘의 정치적 혼란을 이용하여 사회주의 혁명을 일으키고자 북예멘 진보세력 민족민주전선의 무장봉기를 선동하였다.

1979년 2월 24일 남예멘 군대는 국경지대를 넘어 북예멘 남부지역을 침공하였다. 남북예멘간에 국경분쟁이 재발되자 시리아 이라크 등 주변 이람국가들은 남북예멘간의 전쟁이 당시 진행되고 있던 이집트와 이스라엘의 캠프 데이비

드(Camp David) 평화회담에 반대하는 통일아랍전선 구축에 이롭지 못하다고 판단하였다. 따라서 아랍국가들은 「아랍연맹평회의」를 긴급 소집하여 1979년 3월 5일 「남북예멘간 전쟁종식을 위한 평화안」을 가결하고 양국으로 하여금 이것을 받아들일 것을 종용하였다

아랍연맹의 주선으로 북예멘의 살레 대통령과 남예멘의 지도자 이스마일은 1979년 3월 28일부터 30일까지 쿠웨이트에서 정상회담을 개최하고 휴전협정을 체결하였다. 쿠웨이트 회담에서 남북예멘 정상은 1972년에 체결한 트리폴리 협정을 재확인하고, 헌법위원회를 설립하여 통일헌법 초안을 작성하고 이에 대한 국민투표를 실시하여 통일과정을 확정한다는 데 합의하였다. 북예멘 정부가 쿠웨이트 회담에 합의한 것은 혼란한 정국의 안정에 도움이 될 것으로 평가하였기 때문이다. 남예멘으로서는 캠프데이비드 협정에 반대하고 있었고, 특히 소련이 캠프데이비드 협정에 반대하고 있는 사우디아라비아를 자극하지 않기를 원했기 때문에 합의에 임했다. 그러나 이스마일로서는 북예멘과의 합의통일에 회의적이었다.

이스마일은 원래 북예멘 출신으로 남예멘 국민들 사이에 지지기반이 약했다. 남예멘인들은 이스마일이 북예멘 출신이기 때문에 북예멘 혁명에 집착하여 남예멘인들을 불필요하게 희생시키고 있다고 생각하는 경향이 있었다. 제2차 남북전쟁 후 사우디아라비아 등 주변 아랍국가들의 원조가 중단되었지만 소련 및 동유럽 사회주의국가들로부터 경제적 원조가 기대했던 만큼 증가하지 않자⁴⁴ 당과 행정부 관료들도 이스마일의 대소 의존적 강경노선에 불만을 표시하게 되었다. 이에 남예멘 출신 알리 나셀 총리를 중심으로 한 당과 행정부의 실용주의

144 1980년 남예멘에 대한 소련의 원조는 1억 5,300만 달러였다. 그러나 아랍국가들과 중국이 각각 1억 2,700만 달러와 8,400만 달러를 원조하고 있었다는 것을 고려할 때 소련의 원조는 대단한 것이 아니었다. Halliday, "Soviet Relations with South Yemen", Pridham ed., *Contemporary Yemen*, p. 222.

자들은 이스마일이 주도하는 지도체제를 잠식하였다. 그 결과 권력투쟁에서 패배한 이스마일이 1980년 4월 21일 소련으로 망명함으로써 이스마일 정권은 2년 만에 끝이 났다.

(3) 알리 나셀의 실용주의 대북정책과 남예멘 내전

당 총서기, 대통령, 총리직을 겸직하게 된 알리 나셀은 실용주의적인 대외 정책을 추진하였다. 북예멘과의 관계를 개선하고, 주변 아랍국가들과 동유럽 사회주의국가들에 대해 등거리외교를 추구하여 소련에 대한 의존도를 줄이려고 노력하였다. 알리 나셀 정권의 실용주의정책으로 남북예멘은 대화를 재개하고, 1986년 알리 나셀 정권이 몰락할 때까지 평화공존 상태를 유지하게 되었다. 이 기간 동안 남북예멘은 통일논의를 계속하였지만 각기 국내 경제성장에 몰두하여 통일을 달성할 만한 실질적인 준비가 되어 있지 않았다. 따라서 이 당시 통일정책의 핵심은 교류 협력을 통한 상호보완적 경제성장이었다.

1981년 11월 30일 살레는 북예멘 대통령으로서는 처음으로 남예멘 수도 아덴을 방문하여 알리 나셀과 남북정상회담을 개최하고 「남북예멘 협력 및 조정에 관한 협정」을 체결하였다. 그 후 남북예멘은 이 협정에 따라 합동헌법위원회를 개최하고 동년 12월 30일 통일헌법 초안을 작성하였다. 통일헌법 초안의 특징은 국민이 직접 선출한 의회제도를 목표로 하고 있었다. 그러나 통일헌법은 그 실질적 효력을 발생하지 못했다. 사실 통일헌법 초안에 대해서 양국이 의회의 기준을 거쳐 채택하기로 하였다는 남예멘측의 일방적 발표만 있었지, 북예멘 측은 정치적 혼란을 우려하여 국민들에게 그 내용을 공개하지 않았다.

아덴 정상회담 이후 남북예멘은 우호적인 분위기 속에서 협력체제를 공고히 해 갔다. 1983년 8월 「예멘최고평의회」가 소집되었으며, 1984년 3월에는 「공동각료위원회」가 개최되었다. 그 후 1985년 12월까지 남북예멘은 4차례 걸친 예

멘최고평의회, 3차에 걸친 공동각료위원회, 12차에 걸친 사무국회의를 개최하였다. 이같이 정기적 회담을 통하여 살레 정권과 알리 나셀 정권은 상호 신뢰를 구축하고, 남북예멘은 역사상 가장 긴 평화공존 기간을 맞이하였다. 그러나 양측 모두 사회·경제분야의 실질적 협력을 추진하기에는 정부의 재정적 기반이 취약하였고, 정치적 통합을 추진하기에는 정권 담당자의 권력기반이 취약하였다. 살레 정권의 대남정책은 부족세력의 견제를 받고 있었고, 알리 나셀 정권의 대북정책은 친소 강경파들의 견제를 받고 있었다.

평화공존 기간동안 북예멘의 살레 정권이 정치적 안정을 유지하며 경제성장을 추구한 반면, 남예멘의 알리 나셀 정권은 경제를 침체상태에서 회복시키지 못하고 정치적 혼란에 휩싸이게 되었다. 실용주의자인 알리 나셀은 사우디아라비아 등 주변 아랍국가들의 원조를 받아 경제를 회복시키려고 하였다. 그러나 1982년 세계적인 유가 하락으로 아랍 산유국들의 경제가 침체되면서 주변 아랍 국가들로부터의 경제적 원조는 증가하지 않은 반면, 해외 근로자들의 송금은 크게 줄어들어 남예멘 경제는 더욱 침체되었다. 1984년 북예멘에서 석유가 발굴되자 북예멘 경제는 낙관적으로 전망되는 데 비하여 남예멘 경제의 장래는 비관적으로 부각되기 시작하였다. 남북예멘의 앞날에 대한 이와 같은 대조적인 전망은 남예멘 주민들에게 커다란 심리적 충격을 주었다.

남북예멘간 경제력의 차이가 커지게 되자 친소 강경파들은 경제의 침체원인이 사회주의 경제원칙을 고수하지 않은 데 있다고 주장하였다. 또한 북예멘 남부지역 민주세력의 혁명활동에 대한 지원을 중단한 알리 나셀은 분단을 고착화시키는 반통일 세력이라고 비난하였다. 당내에서 알리 나셀의 반대파 세력이 커지면서 모스크바에 망명하고 있던 이스마일 전대통령이 1984년 말 귀국하였다. 권력투쟁이 전개되는 과정에서 친소 강경파 인사들이 국방장관직 등 정부요직을 다시 차지하게 되었고 알리 나셀은 총리직을 사퇴하게 되었다.

권력투쟁이 격화되자 수세에 몰린 알리 나셀 대통령은 1986년 1월 13일

예멘사회당 정치국 회의를 소집하고 이스마일 등 친소 강경파들을 기관총으로 사살하였다. 이 사건 이후 알리 나셀은 그의 부족들의 본거지인 아비안(Abyan)에 피신하였다. 한편 친소 강경파들은 군의 지원을 받아 아덴에서 유혈폭동을 일으켜 정권을 탈취하였다. 부족세력의 지지를 받은 알리 나셀과 군부의 지원을 받은 강경파들은 1월 24일까지 무력충돌을 계속하였다. 남예멘 내전으로 총 1만여 명의 사망자가 발생하였고, 당 중앙위원회 위원 75명 중 50명이 사망하거나 축출되었다.¹⁴⁵

2주간의 내전은 알리 나셀과 그의 추종자 약 2만 명이 북예멘으로 피신함으로써 끝이 났다. 알리 나셀을 추방한 후 당과 정부의 젊은 관료와 군부는 집단지도체제를 구축하고 알아타스(Haidar Abu Bakr al-Attas)와 알비드(Ali Salim al-Baydh)를 각각 최고인민회의 간부회 의장(대통령)과 예멘사회당 서기장에 추대하였다. 알아타스 정권은 1986년 10월 최고인민회의 선거를 실시하는 등 정통성을 구축하려고 노력하였지만 남예멘 내전 이후 사회주의 정권에 대한 국민들의 신뢰는 쉽게 회복되지 않았다.

라. 남북예멘의 합의통일 과정

(1) 남북예멘 국경지대 석유 개발

남예멘에서 알리 나셀 정권이 몰락하고 당과 군부 강경파들이 새로운 지도층을 형성함으로써 남북관계는 다시 냉각되었다. 그러나 망명자 문제로 남북관

145 Europa Publication, *The Middle East and North Africa 1991* (London: Europa Publication Ltd., 1990), p. 954.

계가 긴장된 가운데 북예멘이 도발해 올지도 모른다는 위기의식을 느낀 남예멘 지도층은 북예멘과 관계개선을 희망하였다.

1986년 7월 북예멘 살레 대통령과 남예멘 알아타스 대통령은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하고 통일논의를 계속할 것에 합의하였다. 1987년 7월 예멘사회당 서기장 알비드는 북예멘 수도 사나를 방문하여 망명자 문제를 둘러싼 양국간의 긴장을 완화하기 위해 노력하였다. 알비드를 맞이하여 살레는 남예멘 새 지도부가 망명중인 알리 나셀과 화해할 것을 종용하였다. 이들은 망명자 문제에 관해서는 타협을 보지 못하였지만, 남북예멘이 이전에 합의한 사항을 준수할 것과 통일논의를 계속할 것에 합의하였다. 1988년 초까지 남북예멘간 대화는 사실상 북예멘 정부, 남예멘 정부, 북예멘에 망명한 알리 나셀 추종자들간에 이루어진 것으로 대화의 초점은 통일이 아니라 망명자들의 귀환과 권리보장에 관한 것이었다.

망명자에 관한 문제를 해결하지 못하여 남북대화가 표류하는 가운데 석유가 개발되는 국경지대에서 남북예멘 군대의 충돌사건이 발생하였다. 전쟁의 위험을 방지하기 위해 남북예멘은 1987년 11월부터 1988년 2월 사이에 각료회담을 4차례 개최하였다. 그러나 1988년 3월 이 지역에 양측 군대가 다시 집결하여 긴장이 고조되자, 북예멘 총리는 대표단을 이끌고 아덴을 방문하여 분쟁지역의 비무장지대화와 공동개발을 제안하였다.¹⁴⁶ 북예멘으로서는 석유의 생산으로 빈곤에서 해방될 수 있는 기회를 전쟁으로 잃게 되는 것을 원하지 않았다.

1988년 4월 16~17일 북예멘 총리와 남예멘 당 중앙위원회 간사를 비롯한 남북예멘 고위각료들은 타이즈에서 실무급 각료회담을 개최하였다. 『타이즈 회담』에서 양측은 군사적 긴장을 해소하기 위해 마립과 사브의 접경지역에 남북

146 Robert D. Burrowes, "Oil Strike and Leadership Struggle in South Yemen: 1986 and beyond", *The Middle East Journal*, vol. 43, No. 3 (Summer 1989), p. 452.

예멘군대의 중앙검문소를 설치하고 양 지역의 천연자원을 공동 개발한다는 원칙에 합의하였다. 1988년 5월 3~4일 살레 대통령과 예멘사회당 서기장 알비드는 사나에서 정상회담을 개최하고, 예멘최고평의회와 공동각료위원회 및 사무국의 업무 재개, 통일헌법 채택을 위한 일정 조정, 국경지대 2,200km에 대한 비무장지대화 및 석유의 공동개발 등에 합의하였다.¹⁴⁷ 아울러 양측은 부속합의서에서 국경초소를 공동관리하기로 합의하고, 두 달 안에 남북예멘 주민들이 신분증 제시만으로 자유 왕래할 수 있도록 하는 내용의 「남북예멘간 국민왕래에 관한 합의서」를 채택하였다.

남북예멘 정부는 사나 협정을 충실히 이행하여 1988년 7월부터 주민들간의 왕래가 실시되었다. 수천 명의 남예멘인들은 북예멘을 방문하여 취업할 수 있는 기회를 갖게 되었고, 북예멘인들 또한 자유롭게 남예멘을 방문하게 되었다. 그리고 1988년 11월 19일 석유개발에 관련된 남북예멘 장관들은 회담을 개최하고 석유개발을 위해 합작회사를 설립하기로 합의하였다. 합작회사는 자본금 10만 달러로 사나에 본부를 두고 남북예멘의 공동이사에 의해 운영되도록 규정되었다. 당시 예멘인들은 아직 실질적인 통일을 기대하지 않았지만 사나 협정은 그 때까지 반복되어 온 통일합의와는 달리 2년 후 실질적인 통일로 이어지는 이정표가 되었다.¹⁴⁸

(2) 남예멘의 개혁·개방과 통일 합의

예멘인들은 1988년 협약이 남북예멘간 평화공존을 보장하겠지만 진정한 통

147 국토통일원, 『예멘 통일관계 자료집』 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 216-218 참조

148 Charles Dunbar, "The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects", *The Middle East Journal*, vol. 46, No. 3 (Summer 1992), p. 457.

일이 달성되려면 앞으로 50년간의 시간이 필요할 것으로 생각하였다.¹⁴⁹ 북예멘 지도층 인사들조차 남예멘 망명자 문제가 여전히 미결 상태에 있었기 때문에 남예멘 정부의 통일외지에 대한 확신을 가질 수 없었다.¹⁵⁰ 북예멘 지도층 일부는 남예멘과 통일에 대한 논의를 지속하는 것보다 북예멘에 망명해 있는 알리 나셀로 하여금 남예멘 정권을 장악하도록 도와주는 것이 통일을 확실히 달성하게 하는 방법이라는 생각도 하고 있었다. 따라서 1989년 봄까지 북예멘의 통일정책은 실질적인 통일을 목표로 하기보다는 남북대화에서 남예멘을 수세에 몰리게 하고 통일이 성취되지 않는 데 대한 책임을 남예멘에 떠넘기는 것을 목표로 하였다. 그러나 그 후 남예멘 정부가 취한 개혁·개방 조치는 통일을 급속히 촉진시켰다.

내전 후 남예멘 정부가 명백한 정책방향을 설정하지 못하고 있는 동안 고르바초프 대통령의 개혁·개방정책의 효과가 남예멘에 과급되어 오기 시작하였다. 1987년 고르바초프 대통령은 소련과 보수적인 이람국가들과의 화해·협력을 추구하는 한편, 남예멘도 동유럽 사회주의국가들과 같이 개혁·개방을 실시할 것을 촉구하였다. 이에 남예멘 정부는 주변 이람국가들과의 관계를 개선하고, 내부적으로는 국민화합 조치를 발표하여 북예멘에 피난하였던 사람들의 귀국을 허용하였다. 그러나 1989년에 들어 소련은 남예멘에 대한 군사·경제원조를 일방적으로 감축하였다. 고르바초프의 개방·개혁정책으로 지금까지 남예멘을 지탱해 온 소련의 지지가 붕괴되는 것을 느낀 남예멘 지도층은 일련의 개혁조치를 단행하지 않을 수 없었다.

알아티스 정권은 먼저 정치개혁에 착수하여 1989년 7월 당과 행정부의 관계를 다당제 정치체제에 적합하도록 재조정하였다. 경제부문에 있어서는 기업화

149 Dunbar, "The Unification of Yemen", p. 456.

150 Robert D. Burrowes, "Oil Strike and Leadership Struggle in South Yemen", *The Middle East Journal*, vol. 43, No. 3 (Summer 1989), p. 454.

동의 자유를 보장하고 외국인 투자를 적극 유치하는 방향으로 제도를 개선하였다. 아울러 주택건설에 개인 투자를 허용하고, 예멘 국립은행에서 발행한 증권을 사우디아라비아의 시장에서 유통되도록 하였다. 또한 농산품과 소비품에 대한 정부의 가격통제를 완화하고, 자유롭게 전매할 수 있는 사유재산의 범위를 확대하였다. 사회·문화 부문에서는 언론법과 교육법을 개정하여 종교잡지 발간을 허용하고, 학교에서 이슬람교를 가르칠 수 있도록 하였다.

남예멘의 개혁·개방으로 통일 분위기가 성숙되자 북예멘 살레 대통령은 통일협상의 주도권을 장악하기 위해 1989년 11월 29~30일 대규모 공식 사절단을 이끌고 아덴을 방문하여 남북예멘 정상회담을 개최하였다. 살레의 아덴 방문은 남예멘인들의 통일에 대한 열망을 고조시켰다. 아덴 시민들이 살레 대통령을 열렬히 환영하며 통일을 외치게 되자 사회주의 실험이 실패했다는 것을 자각한 남예멘 지도층은 통일 이외에 다른 선택의 여지가 없다는 결론을 내리게 되었다.

아덴 회담에서 양국 정상은 통일헌법 초안을 승인하고, 6개월 내에 양측의 의회의 비준을 받고, 비준 받은 날로부터 6개월 내에 국민투표를 실시하여 통일헌법을 확정짓기로 합의하였다. 정상회담의 합의에 따라 1990년 1월과 3월 두 차례의 남북예멘 공동각료위원회가 개최되었다. 이 기간 동안 양측은 통일정부 조직의 구성 및 각 부처·기구·기관 단체의 통합방안에 대해 협상하였다. 당시 북예멘측은 국방·치안·외교 기능만을 통합하여 중앙정부가 관장하도록 하고 기타 정부 기능을 남북 양 지역정부에게 이양하는 일종의 느슨한 형태의 연방제를 제의하였다. 이에 반해 남예멘측은 50 대 50 권력안배 원칙에 따라 두 정부의 기구와 인원이 통합되는 단일 정부 체제를 원했다. 남예멘 지도층은 연방제가 현존하는 부족세력과 북예멘 정권과의 공생관계를 존속시킴으로써 통일예멘의 사회·경제적 건설을 어렵게 만들 것으로 판단하였다. 아울러 연방제가 과도기 후에 실시될 총선거에서 예멘사회당에게 불리하게 작용할 것으로 예상하였

다. 즉, 연방제는 통일 후 예멘사회당이 우수한 행정경험과 조직력을 바탕으로 북부지역에 대한 세력을 확장할 수 있는 가능성을 원천적으로 봉쇄함으로써 예멘사회당은 결국 인구면에서 열세인 남예멘 지역을 중심으로 한 소수 지역당으로 전략할 것을 우려한 것이다.¹⁵¹ 통일정부 형태에 관한 논의는 북예멘측이 남예멘측 견해를 수용함으로써 해결되었다.

남북예멘 지도층은 4월 19~22일 사나에서 회동하여 「예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서」에 서명하였다.¹⁵² 이 합의서에 따르면 남북예멘은 1990년 5월 26일자로 ‘예멘공화국’이라는 하나의 국제적 주체로 완전한 합병통일이 이루어진다. 그리고 예멘공화국은 단일의 입법부·행정부·사법부를 갖는다. 이 합의서는 또한 과도기 예멘공화국의 최고 행정기관인 대통령평의회는 5인의 위원으로 구성된다고 규정하였다. 아울러 통일선포 후 30개월간의 과도기를 거쳐 총선거를 실시하여 단일국가를 수립하기로 하였다. 이와 같이 남북예멘은 단일정부 수립에 합의하였지만 실제로 출범한 통일정부 형태는 단일정부도 아니고 연방정부도 아닌 그 중간의 모습으로 나타났다.¹⁵³

남북예멘 정상의 통일합의에 대해 양측 내부의 반발이 없지 않았다. 남예멘에서는 국방부·내무부·정보부처의 기관장들을 포함한 강경파들이 통일에 반대하는 입장을 표시하였다. 그러나 남예멘 지도층 다수는 북예멘 인구의 1/4 밖에 되지 않은 남예멘이 통일정부의 관료직을 북예멘과 동등하게 분배한다는 원칙에 만족을 표시하고 통일을 지지하였다.¹⁵⁴ 북예멘에서는 사우디아라비아의 지

151 통일정부 형태에 관한 남북예멘의 입장 차이에 대한 자세한 논의는 유지호, 「예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성」(서울: 서문당, 1997), pp. 205-221 참조

152 통일원, 「예멘 통일관계 자료집Ⅱ」(서울: 통일원, 1991), pp.64-66 참조

153 유지호, 「예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성」, pp. 258-271 참조

154 Charles Dunbar, “The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects”, *The Middle East Journal*, vol. 46, No. 3 (Summer 1992), p. 466.

원을 받는 보수 부족장들이 통일을 반대하는 움직임을 보였다.¹⁵⁵ 이에 남북예멘 정상은 남북예멘의 보수 강경파들의 통일반대 운동을 사전에 차단하기 위해 원래 예정일보다 빠른 1990년 5월 22일 남예멘 수도 아덴에서 통일을 선포하였다.

155 1989년 11월말 남북예멘 정상들이 통일을 추진하기로 합의했을 때 사우디아라비아는 이를 저지하기 위한 움직임을 보였다. 이러한 미묘한 시점에서 이라크의 사담 후세인 대통령은 아랍국가들을 순방하며 예멘 통일을 적극 지지해줄 것을 호소하였다. 유지호, 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성』, pp. 195-196 참조

마. 소결론

분단체제하에서 남북예멘의 보수 강경파들은 상대방 체제의 진복을 통한 무력통일을 추구하였다. 그러나 양측의 경제력 격차가 크지 않은 반면, 군사력은 균형을 이루어 이들이 원하는 방식의 일방적인 흡수통일을 달성할 수 없었다. 힘의 논리에 의한 통일이 실현 불가능하다는 것을 인식한 북예멘의 진보적 정권과 남예멘의 실용주의 정권은 화해·협력을 통한 평화공존 및 점진적 합의 통일을 모색하게 되었다. 이들이 추구한 통일방식은 남북예멘의 현실에 비추어 합리적인 선택이었지만, 합리성 자체만으로 통일정책이 추진력을 갖는 것은 아니었다. 오히려 정권의 몰락과 함께 합리적인 통일정책도 폐기되는 상황이 반복되었다.

합디 정권의 남예멘에 대한 포용정책은 지식인들의 적극적인 지지를 받았지만 보수 부족세력들의 반발을 극복하지 못했다. 북예멘 정치·사회집단 간에 형성된 세력균형을 타파할만한 역량이 결여된 상태에서 추진한 합디의 진보적인 정책은 결과적으로 정치적 혼란만 가중시키는 효과를 발생하였다. 합디가 추구했던 대남 포용정책은 살레 정권에 와서 결실을 맺었다. 살레는 보수세력과 타협하며 먼저 정치적 안정과 경제성장을 추구하였다. 그 후 석유 개발로 국가 재정이 증대하자 살레 정권은 보수세력과 사우디아라비아의 간섭에서 벗어나 비교적 자유롭게 통일정책을 추진하였다. 그러나 북예멘 인구의 1/4밖에 안되는 남예멘을 대등한 자격으로 포용한 그의 합의통일 방식은 보수세력의 심한 반발을 초래하여 결국 재분열의 위기를 겪고 무력으로 통일을 완결지었다.

남예멘의 경험도 통일정책이 당파적인 권력투쟁의 속성에서 벗어나 객관적으로 존속할 수 있는 것이 아니라는 사실을 보여주고 있다. 루바이 알리는 남북 화해정책을 추진하며 남예멘의 경제성장을 모색하였으나 친소 강경파의 반발을 초래하여 몰락하였다. 알리 나셀 정권은 보다 적극적으로 실용주의 대외정

책을 추진하여 남북예멘은 장기적인 평화공존 상태를 유지하였다. 그러나 그의 실용주의 정책도 가시적인 경제성장 효과를 달성하지 못함으로써 교조주의적인 강경파들의 비판을 받게 되었다. 남예멘의 사회주의자들이 북예멘과 통일에 합의하게 된 것은 소련의 개혁·개방으로 사회주의 체제가 실패했다는 것을 자각했기 때문이다. 그러나 살레 대통령이 남예멘측에게 유리한 통일 조건을 제시하지 않았다면 남예멘도 통일에 관한 국내적 합의를 이루기 어려웠을 것으로 평가된다.

남북예멘의 통일협상 과정은 통일정책이 분단체제 내부의 정치·사회세력의 권력투쟁과 밀접히 결합되어 있다는 것을 보여주고 있다. 아울러 통일협상이 실질적인 효력을 발생하려면 분단체제 상호간의 합의는 물론 양측 합의사항에 대해 각기 국내적 합의를 이루어야 한다는 점을 보여주고 있다. 통일협상이 - 분단체제의 정권 대 정권 그리고 양 체제의 정권 대 내부 정치세력 - 두 개의 차원에서 전개되는 이중 게임이라는 사실은 남북한이 평화체제를 구축하고 합의에 의한 평화통일을 달성하기 위해서는 통일방안에 대한 남북한 정부 차원의 합의만이 아니라 남북한 각기 내부적으로 국민적 합의를 도출해내야 한다는 점을 시사해 주고 있다. 아울러 통일 이후 정치·사회적 안정을 확보하기 위해서는 통일협상 과정을 공개해야 한다는 교훈을 준다.

3. 중국과 대만의 통일정책 추진 과정

가. 중국과 대만의 통일정책

(1) 중국의 통일정책

1970년대 말 덩샤오핑(鄧小平)이 개혁·개방정책을 채택하기 이전까지 중국은 대

만문제를 무력수단을 통해 해결하는 것을 원칙으로 삼았다. 1949년 중국대륙을 공산화 한 이후 마오쩌둥(毛澤東)은 ‘대만해방’을 주창하면서 대만이 점령하고 있었던 푸지엔(福建)성 인근의 진먼(金門)섬과 마주(馬祖)섬에 포격을 가하였다.¹⁵⁶ 그러나 한국전 이후 미국이 대만해협에 제7함대를 파견하고, 대만 방위를 지원하기 위해 1954년 대만과 「공동방어조약」을 체결함으로써 중국의 대대만 무력통일정책은 성공을 거두기 어렵게 되었다. 제해권과 제공권을 장악하지 못하고 있었던 상황에서 중국 인민해방군이 100킬로미터 이상이나 되는 대만해협을 도하하여 대만을 무력으로 제압하기는 불가능했다.

물론 이 시기 중국의 대대만 정책이 무력수단을 통해서만 전개된 것은 아니었다. 미국이 대만문제에 깊숙이 개입함으로써 중국이 대만을 무력으로 정복하는 것은 현실적으로 불가능하게 되었다. 따라서 중국은 대만을 무력을 통해 해방시킨다는 기본 원칙을 견지하면서도, 평화적 수단을 통해 대만 국민당 정부로 하여금 중국과의 대화에 임하도록 압력을 가하고, 외교적 수단을 통해 대만을 국제적으로 고립시켜 대만으로 하여금 중국과 타협하도록 유도하고자 하였다. 1950년대 중반 중국의 대외정책 원칙으로 제시되었던 ‘평화공존 5개 원칙’에 따라, 중국은 대만문제의 평화적 해결 가능성을 완전히 부정하지는 않았던 것이다. 1955년 중국공산당 중앙은 미군이 대만에서 철수한다면 대만문제를 평화적으로 해결할 수 있다는 입장을 발표한 바 있으며,¹⁵⁷ 이러한 당 중앙의 방침에 따라 조우언라이(周恩來)는 같은 중국인으로서 장제스(蔣介石)가 통치하는 대만

156 대만을 해방시킬 것이라는 중국의 최초 성명은 중화인민공화국 정부 수립 이전인 1949년 3월 15일 신화사를 통해 발표되었다. 그리고 같은 해 7월 소련 방문 시 류사오치(劉少奇)도 1950년까지 대만, 해남도, 신장지역 해방계획을 소련측에 전달하였으며, 1949년 12월말 중국공산당 중앙은 1950년 인민해방군의 주요 목표를 대만 해방에 둘 것이라는 점을 천명하였다. 張同新, 何仲山 主編, 『一國兩制與海峽兩岸關係』(北京: 中國人民大學出版社, 1998), pp. 95-96.

157 童小鵬 『風雨四十年』, 第2部(北京: 中央文獻出版社, 1996), p. 273.

을 가능한 모든 노력을 기울여 평화적으로 해방시킬 것이라는 점을 끊임없이 강조하였다.¹⁵⁸

1960년에는 소위 「일강사목」(一鋼四目)을 제시하였는데, 이는 대만통일 이후 대만의 외교는 베이징이 관할하되 대만의 군사·행정·인사권 등은 장제스의 국민당에 자율권을 부여한다는 것을 주요 내용으로 하였다.¹⁵⁹ 대만이 경제건설 자금이 부족할 경우 중국은 대만을 지원할 수 있다는 점도 제시하고 있다. 그러나 1966년 중국이 「문화대혁명운동」을 전개함으로써 중국의 대대만 평화통일공세는 주춤해졌다. 「문화대혁명운동」으로 대대만 정책은 부차적인 것으로 간주되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 「일강사목」은 1980년대 중국이 제시한 「일국양제」 방안과 논리적으로 유사한 측면이 있다는 점에서, 당시의 상황 아래에서는 획기적인 제안이었다.

1970년대에 들어서는 대만을 국제무대에서 고립시키려는 중국의 외교적 노력이 적극화되었다. 1971년 중국은 대만을 유엔에서 축출하는 데 성공하고, 1972년에는 닉슨의 방중을 계기로 미국과 「상하이 공동성명」을 발표하여 중화인민공화국이 중국을 대표하는 유일 합법정부라는 점을 국제적으로 인정받게 되었다. 이로써 대만을 국제사회에서 고립시키려는 중국의 의도는 어느 정도 성공을 거두었다. 그러나 대만은 여전히 중국과의 대화에 임하는 것을 거부하였으며, 중국 또한 대만이 점령하고 있는 진먼섬에 대해 포격을 지속함으로써 무력해방 정책기조를 완전히 포기하지는 않았다.

1978년 12월 개혁·개방정책 채택과 중·미관계 정상화는 대만문제의 평화적 해결에 유리한 여건을 조성해 주었다. 새로운 대내외 상황 하에서 중국은 보다 현실적인 대만정책을 입안해야 할 필요성을 갖게 되었다. 덩샤오핑은 중국이 경

158 張司新, 何仲山 主編, 「一國兩制與海峽兩岸關係」, pp. 116-120.

159 楊藝東, “和平統一, 一國兩制是對毛澤東思想的發展”, 「統一論壇」, 1993年 第1期 (1993. 1), pp. 5-6.

개발전을 성공적으로 추진해 나가기 위해서는 1979년 1월 1일부로 국교를 정상화하기로 합의한 미국과 협력관계를 강화하는 등 안정적인 주변환경을 조성해야 하고, 국제사회에서 중국이 평화 지향적인 국가라는 것을 주지시켜야 한다는 점을 잘 알고 있었다. 또한 내부적 안정이 뒷받침되어야 대외 개방과 대내 경제 발전을 적극적으로 추진할 수 있다고 판단하였다. 그리고 중국이 4개 현대화를 실현하기 위해서는 대만의 자본과 기술을 끌어들이야 할 필요가 있었다.

이러한 경제발전과 대미관계 개선이라는 국가 대전략 목표에 입각하여, 중국은 1978년 12월 중국공산당 11기 중앙위원회 제3차 전체회의(11기 3중전회)에서 대만과의 평화통일 방침을 확정하였다. 대만에 대한 평화통일 정책방침이 중국공산당에 의해서 공식 확정된 이후, 1979년 1월 1일 전국인민대표대회(전인대) 상무위원회는 「대만동포에게 고하는 글」(告臺灣同胞書)을 발표하여 평화통일을 위한 양안간의 군사대결 및 분단상황의 조속한 종식 필요성을 강조하였다.¹⁶⁰ 이에 상응하여 쉬상첸(徐向前) 중국 국방부장은 진먼섬 등 대만이 장악하고 있었던 섬들에 대해 포격을 중지할 것임을 공개적으로 천명하였다.¹⁶¹ 평화통일을 위해 중국공산당과 대만 국민당간의 협상을 제안하면서 대만의 기존 사회 경제 체제를 존중하고 대만주민의 권익 보호를 위한 조치를 취할 것이라는 점을 밝힌 것이다.

대만문제의 평화적 해결이라는 중국의 공식 정책방침은 그 후 최고지도자 덩샤오핑에 의해서 재차 확인되었다. 1979년 1월 중국을 방문한 미국기자와의 인터뷰에서 덩샤오핑은 불가피한 상황이 조성되면 무력을 사용할 수 있다는 전

160 『人民日報』, 1979년 1월 1일.

161 실제로 중국은 1979년 1월 1일부터 진먼섬과 미주섬 등 대만이 점령하고 있는 중국 연안지역의 섬들에 대한 포격을 중단하였다. 중국은 이들 섬들에 대해 1950년대 중반부터 홀수 날마다 포격을 실시하여 왔다. “徐向前關於停止對金門等島嶼砲擊的聲明”, 『人民日報』, 1979년 1월 1일.

제를 달기는 했지만, 최대한 평화적 수단을 통해 대만문제를 해결할 것이라는 점을 강조하였다.¹⁶² 그리고 대만이 지방정부 자격으로 자신의 군대를 가질 수 있고, 외국과 무역·사업거래를 할 수 있고, 기존 생활방식을 변화시킬 필요가 없다고 밝힘으로써 『일국양제』(一國兩制)의 초보적인 구상을 제시하였다.¹⁶³

이후 중국은 대만을 평화적으로 통일시키기 위해 각종 제의를 발표하였는데, 이 중 1981년 예젠잉(葉劍英) 전인대 상무위원장의 소위 『조국의 평화통일을 위한 9개항 건의』와 1983년 덩샤오핑의 『조국통일 6개 원칙』에서 『일국양제』의 기본 틀이 구체화되기 시작하였다. 중국은 대만문제를 평화적으로 해결할 것이라는 점을 약속하면서, 중국공산당과 대만 국민당간의 대등한 입장에서 담판을 실시할 것을 제의하고, 통상·통항·통우편 등 『3통』(三通)을 추진하고, 친지방문, 관광·학술·문화·체육교류 등을 적극 실시하며, 국가통일 실현 후에는 대만이 ‘특별행정구’로서 고도의 자치권을 향유하고 군대까지도 보유할 수 있다는 점을 약속하였다. 그리고 대만의 사회·경제제도와 기존의 생활방식에 변화가 없을 것이며, 외국과의 경제·문화관계에도 하등의 변화가 없을 것이라는 점을 약속하였다.¹⁶⁴ 이러한 중국의 평화통일 구상은 1982년 말 중국의 신 헌법에 “국가가 필요로 할 경우 특별행정구를 설치한다”고 규정함으로써 중국의 공식적인 통일방침으로 확정되었다.

1983년 재미 중국계 학자 양리위(楊力宇)와의 담화에서 덩샤오핑의 『일국양제』 구상이 다시 강조되었다. 덩샤오핑은 대만이 중국과 다른 제도를 채택할 수 있으나, 국제무대에서 중국을 대표하는 것은 중화인민공화국이라는 점을 분명히 함으로써 국제사회에서 두 개의 중국이 수용되는 것을 차단하고자 하였다. 통일 이후 대만정부는 대내적으로 독자적인 정책을 실시할 수 있고, ‘특별행정구’로서

162 “鄧小平會見27位美國記者的談話”, 『大公報』(香港), 1979년 1월 6일

163 全國臺灣研究會 編, 『臺灣問題重要文獻資料』(北京: 北京出版社, 1993), p. 512.

164 “葉劍英向新華社記者發表的談話”, 『人民日報』, 1981년 10월 1일자.

독자적인 군대를 보유할 수 있으며, 기존의 입법·사법·행정권을 유지할 수 있다는 것을 주요 내용으로 하고 있다.¹⁶⁵

1990년대 이후 중국은 「대만문제와 중국의 통일」 및 「하나의 중국원칙과 대만문제」 제하의 통일백서를 발간하는 등 통일정책 구상을 구체화하였다.¹⁶⁶ 이들 문서에서 중국은 「평화통일, 일국양제」가 대만문제 해결의 기본 방침이라는 점을 공식 선언하기에 이르렀다. 민진당(民進黨) 창당과 민진당 집권 이후에는 국민당과의 당대당(黨對黨) 담판 이외에 대만독립을 추구하지 않는 모든 인사와의 협상에 임할 수 있다고 밝힘으로써 대만의 변화된 정치현실을 일부 수용하고 있다. 대만이 독립을 선언하지만 않는다면, 대만의 기존 체제와 제도를 수용하는 현상유지정책을 견지한다는 것이다.

(2) 대만의 통일정책

1949년 중국공산당과의 내전에서 패배하여 대만으로 천도한 국민당 정부는 ‘광복대륙’을 기치로 내세우면서 중국을 무력으로 통일하려 하였다. 그러나 1950년 한국전쟁 발발로 미국이 제7함대를 대만해협에 배치하게 됨으로써 중국이 대만을 공격하기가 불가능하게 되었지만, 대만도 중국에 대해 무력을 사용하기 어렵게 되었다. 결국 대만의 대중국 정책도 초기의 무력을 통한 중국대륙 수복에서 정치와 경제적 경쟁을 통한 평화적 통일정책으로 변화되었다.

165 鄧小平, “鄧小平會見美國新澤西州西東大學教授楊力宇時的談話”, 『建設有中國特色的社會主義』(北京: 人民出版社, 1987), pp. 17-19.

166 1993년 8월 31일 중국 국무원이 발표한 「대만문제와 중국의 통일」 제목의 대만 통일 백서 한글 번역문은 통일원 통일정책실, 『중국통일백서』(서울: 통일원, 1993), pp. 1-19 참조; 中華人民共和國 國務院臺灣事務辦公室, 國務院新聞辦公室, “一個中國原則與臺灣問題”, 『新華月報』, 2000년 第3期(2000. 3), pp. 144-148.

1950년대 중반 이후 중국의 제3차 국공합작 제의에 대해 대만은 절대로 응할 수 없다는 입장을 보였다. 대만 국민당은 중국공산당과 접촉하지 않고, 담판 하지도 않으며, 타협하지 않는다는 ‘3불정책’(三不政策)을 고수해 왔는데, 그 주요 이유는 다음과 같다.¹⁶⁷ 첫째, 국민당 정부는 중국공산당과의 두 차례에 걸친 국공합작에서 철저하게 손해를 보았던 경험이 있었기 때문이었다. 특히 제2차 국공합작으로 중국공산당이 괴멸 직전의 상태에서 기사화생하여 결국 중국대륙을 공산화하였다는 점에서, 대만의 국민당 정부가 중국의 정치대화 제의를 수용하기는 불가능했다. 중국공산당에 대한 정치적 불신이 대만의 대화 거부의 직접적인 이유였다.

둘째, 중국이 티벳(西藏)에 대해 자치권을 약속했다가 이를 무시하고 한국 전이 한창이었던 1951년 무력으로 점령했던 역사적 사실 때문이다. 대만은 중국이 1960년부터 대만에 대해 자치권을 부여할 수 있다면서 담판을 요구하였으나, 중국의 제의를 공산주의자의 통일전선 수법으로 간주하고 이를 수용하지 않았던 것이다. 즉, 대만은 중국의 정치대화 제의를 수용할 경우 대만이 제2의 티벳이 될 수 있다고 우려하였던 것이다.

셋째, 중국의 대대만 대화 제의의 전제는 대만이 중국의 지방정부에 불과하다는 점을 기초로 하고 있다. 따라서 중국의 제의를 수용하게 될 경우 대만이 중국의 일부가 되는 것을 의미하는 것이 될 수 있기 때문에, 대만은 양안간 대화가 대등한 위치에서 이루어지지 않는다면 결코 이를 수용할 수 없다는 입장을 지속해 왔다.

넷째, 중국이 대만과 대화를 제의하는 목적이 대만에 대한 미국의 무기판매를 저지하려는 데에 있다고 판단하였기 때문이다.¹⁶⁸ 대만은 중국이 대만과 대

167 邵玉銘, “如何應付中共統戰及達成中國統一”, 『海內外知識分子國事討論集』(臺北), p. 738.

168 Siegfried Thielbeer, “重修舊好? 真不可思議—論中國統一問題”, 『亞洲與世界文摘』

화를 개최하여 대외적으로 대만문제를 평화적으로 해결하려는 의지가 있다는 점을 보여줌으로써 미국의 대대만 지원정책을 변화시키려 한다고 보고, 중국과의 정치대화에 소극적인 태도를 견지하였다. 1980년대 중반까지 중국의 대화제 의에 대한 대만정부의 이러한 태도는 변화되지 않고 지속되었다. 대만 국민당 정부는 세계정세가 어떻게 변화되더라도 중국공산당과의 담판에 응하지 않을 것이라는 점을 분명히 하였다.¹⁶⁹

대만은 중국대륙이 대만과 경제발전과 정치 민주화에 있어서 동등한 수준으로 향상되어야만 통일을 위한 대만과 중국간 대화가 가능하다는 입장을 견지 하면서, 1981년부터 ‘삼민주의 통일중국’을 공식 통일정책 방침으로 제시하였다. ‘삼민주의 통일방안’은 중국이 먼저 대만과 유사한 수준으로 정치적 자유화를 실현하고 중국 국민의 생활수준을 향상시켜야 평화통일이 가능하다는 것을 주요 내용으로 하였다. 대만의 국민당 정부는 통일문제의 가장 이상적인 해결방안은 정치적 민주, 경제적 평등, 사회적 다원화를 중국 전역에 실천하는 것이라는 입장을 천명하였다.¹⁷⁰ 중국이 공산주의 제도와 사상을 포기하고, 대만의 정치경제 제도와 경제건설 경험을 수용해야 한다는 입장을 주장하였다. 대만은 중국대륙을 군사력을 사용하여 회복한다는 입장을 공식적으로 폐기하고, 평화적 수단을 통해 중국을 변화시킨다는 「화평연변」(和平演變) 전략을 채택하게 되었다.

1980년대 중반 이후 대만은 경제적 자신감을 바탕으로 계엄령을 폐지하는 등 정치 민주화 조치를 취하면서 대중국 정책에 커다란 변화를 추구하기 시작하였다. 1987년 11월 2일 장징궈(蔣經國) 대만 총통은 대만주민의 중국내 친지방문을 허용하는 획기적 조치를 취하였다. 장징궈가 대중정책 변화를 시도한 후 총통직을 승계한 리덩후이(李登輝)는 1990년 5월 제8대 총통 취임사에서 중국이

1. 第1卷 第2期 (1984. 8), pp. 4-6.

169 彭懷恩, 『中華民國政治體系的分析』(臺北: 時報出版社, 1983), p. 39.

170 蔣經國, “中國之統一與世界和平”, 『中國時報』, 1986년 3월 30일

민주정치와 경제자유화 정책을 실시하고 대만에 대해 무력사용을 포기하고 하나의 중국원칙 아래 대만의 대외관계 발전을 허용한다면 대만은 중국과 대화에 임하고 학술·문화·경제무역·과학기술 교류를 전면 실시할 용의가 있다는 점을 천명하였다.

이후 1990년 6월 대만 「국시회의」에서는 중국과 대만이 각기 통치권을 가진 정치적 실체라는 점을 시인하였다. 같은 해 10월에는 총통부 내에 「국가통일위원회」를 설치하고, 「국가통일강령」을 제정하여 3단계 통일방안을 제시하였다. 이어 1991년 1월 행정원 「대륙위원회」가 설치되어 대만정부의 대중국 정책실무를 총괄하도록 하였다. 1991년 2월에는 「해협교류기금회」를 재단법인 형태로 설치하여 정부의 위탁을 받아 중국과의 실무접촉 교류에 따른 문제를 처리할 수 있는 공식 기구로서의 역할을 수행하도록 하였다.

1991년 5월에는 「동원감란시기」 규정을 폐지하였는데, 이는 대만이 더 이상 중국을 반란단체로 규정하지 않고 정상적인 정치실체 및 대화상대로 간주하겠다는 정치적 결단에 따른 것이었다. 대만은 무력을 통해 중국을 통일시킨다는 입장을 완전히 포기하고, 국제사회에서 중국과 중국대표권을 확보하기 위한 경쟁을 전개하지 않겠다는 것을 의미하는 것이다. 대만은 중국은 하나이지만 중화인민공화국(중국)과 중화민국(대만) 모두가 중국의 일부분이라는 사실을 수용하게 된 것이다.

1998년 11월부터서는 실용주의적(務實外交) 외교정책을 추진하면서 중국의 대만 고립화 정책을 타개하기 위해 「할슈타인」 원칙을 폐기하고 중국과 수교하고 있는 국가와도 외교관계를 맺을 수 있다는 이중승인(雙重承認)정책을 채택하였다.

그런데 2000년 대만 역사상 최초로 여야 정권교체가 실현되어 민진당의 천수이벤(陳水扁)이 총통에 당선됨으로써 대만의 통일정책에 다시 큰 변화가 나타나고 있다. 민진당은 당 강령에 대만독립을 명시하고 있으며, 천수이벤 정부는

국민당 집권시기에 제정된 「국가통일강령」을 공식 폐기하지는 않고 있지만 ‘일변일국론’을 제기하는 등 통일보다는 독립을 더 선호하는 태도를 보이고 있다.¹⁷¹

2001년 1월 중국을 경쟁자로 인식하고 친대만 성향을 보이고 있는 부시 미국 행정부 등장은 대만 민진당 정부로 하여금 대만독립 정책을 한층 강화하도록 하는 외적 요인이 되고 있다. 부시 미국 대통령은 대만에 대해 첨단무기 판매를 확대하고 대만에 대한 안보공약을 강화할 뿐만 아니라, 대만 국방장관의 미국 방문을 허용하는 등 대만과 군사교류를 대폭 강화하고 있다. 미국의 이러한 대대만 정책은 대만 민진당 정부로 하여금 대만해협 사태 발생시 미국이 반드시 개입할 것이라는 낙관적 판단을 갖도록 하여 ‘하나의 중국’ 원칙 수용을 거부하도록 하고 있다.

나. 중국과 대만의 통일정책 추진과정

1980년대 말 이후 중국과 대만간 교류 협력이 확대됨에 따라, 중국과 대만 모두 양안관련 업무 처리 및 통일정책 추진을 위해 체계화된 기구를 설립할 필요성을 인식하게 되었다. 중국과 대만은 양안관련 정책추진을 위해 기동해 온 비공개·비상설 기구를 양성화하고, 새로운 기구를 설립하는 등 통일정책관련 조직을 확대·강화하게 되었다. 중국의 경우, 당 중앙 대만공작영도소조, 국무원 대만사무판공실, 해협양안관계협회, 정치협상회의 등이 대만정책을 결정하는 데 중요한 역할을 하는 기구로 작용하고 있다. 국가통일위원회, 행정원 대륙위원회 그리고 해협교류기금회는 대만의 통일정책을 결정·집행하는데 핵심 역할을 수

171 천수이볜 정부의 대중정책에 대해서는 신상진, “민진당 집권 이후 중·대만관계 분석과 전망”, 『統一政策研究』, 제9권 1호 (2000년 여름), pp. 276-279 참조.

행하는 기구다.

(1) 중국의 통일정책 결정과정

중국 정치체제의 중요한 특징 중의 하나는 정치권력이 고도로 중앙에 집중되어 있다는 것이다. 공산당 내에서도 최고 지도자와 소수의 지도자에게 권력이 집중되어 있다. 따라서 중국의 통일정책은 최고 지도자와 당 중앙에 의해서 결정되어 왔으며, 국무원과 전인대 및 시민단체는 큰 영향을 미치지 못하고 있다.

(가) 최고지도자의 역할

중국의 대대만 정책결정 과정도 시기별로 다소간의 변화가 있었으나, 마오저둥, 덩샤오핑, 장쩌민(江澤民) 등 최고 지도자의 역할이 결정적으로 작용해 왔다. 특히 마오저둥 시기에는 정치국 내 최고 지도자에게만 통일정책 결정과정에서 제한적인 역할을 할 수 있도록 허용되었다. 1954년과 1958년 진먼도와 마주도에 대해 포격을 하도록 결정한 것도 마오저둥이었고, 대만해협 위기사 미국함정에 대해서는 공격을 가하지 못하도록 함으로써 미국이 대만해협 사태에 적극 개입하지 못하도록 지시한 것도 마오저둥의 개인적 판단에 의한 것이었다.¹⁷²

1989년 6·4 천안문사건 당시 자오즈양(趙紫陽)이 숙청당한 결정적 이유 중의 하나는 덩샤오핑이 중국의 최고정책 결정권을 갖고 있다는 내부 비밀사항을 중국을 방문한 고르바초프에게 누설하였기 때문이었는데,¹⁷³ 이러한 사실은 1980년대 중국의 대외정책과 대만정책을 덩샤오핑이 좌지우지하였다는 것을 잘 보여준다. 1980년대 이후 「일국양제, 평화통일」 방침을 대만문제 해결의 기본 방침으로 제시하여 대만과의 교류확대를 통해 대만의 대중국 의존도를 확대함으로써 대만이 중국으로부터 독립하지 못하도록 한 것도 덩샤오핑이었다. 현재까지 중국이 통일방침으로 준수하고 있는 「일국양제, 평화통일」 방침은 1983년 덩샤오핑에 의해서 제시되었다.¹⁷⁴ 1989년 6·4 천안문사건 이후에도 장쩌민이 통일정책에 대해 기본방침을 제시하는 역할을 함으로써 중국의 통일정책 결정분석에서 지도자 일인 결정모델(strong-man model)의 유용성을 확인시켜 주고 있다.¹⁷⁵ 중국의 통일외교안보 정책결정 과정에서 최고 지도자는 정치국 등 당 중

172 朱成虎 主編, 『中美關係的發展變化及其趨勢』, (南京: 江蘇出版社, 1998), pp. 40-54.

173 張良 編, 『中國六四真相』, 上冊 (香港: 明鏡出版社, 2001), p. 36.

174 “鄧小平中國大陸和臺灣和平統一設想”, 『人民日報』, 1983년 6월 26일.

양에서 합의된 결정까지도 비토하고 변경시키는 권한까지 행사해 왔다.

그러나 1958년 대약진운동과 1966년 문화대혁명운동에 따른 폐해를 통해서 보는 바와 같이, 지도자 한 사람이 국가의 중대한 정책을 독단적으로 결정할 경우 야기될 수 있는 문제점을 고려하여 1982년 이래 중국은 집단지도체제를 유지하고 있다. 정치국상무위원들이 매주 1~2차례 정례적으로 회의를 개최하여 주요 대내외 정책을 결정하고 있으며, 특히 당 중앙 대만공작영도소조 구성원들이 대만정책 결정을 담당하고 있다. 16차 당대회와 10기 전인대에서 후진타오가 장쩌민에 이어 당 총서기와 국가주석에 취임하였지만, 후진타오 1인이 대만정책 결정권을 가지고 있지 않다.

(나) 당 중앙 대만공작영도소조

장정세대가 정치무대에서 사라지게 됨에 따라 중국의 통일정책은 점차 지도자 한 사람에게 의해서 독단적으로 결정되기 보다 당 중앙 대만공작영도소조와 국무원 대만사무관공실 등과 같은 기구에 의해서 제도적으로 결정되고, 전문가들과 대만과 이해관계를 갖고 있는 푸젠성 등 지방정부도 일정부분 역할을 담당하고 있다.

먼저 당 중앙 대만공작영도소조는 중국의 통일정책을 담당하는 최고 결정·심의기관인데, 중국공산당 중앙위원회에 비상설기구 형태로 설치되어 있다. 대만공작영도소조는 공개적인 활동을 수행하는 공식적인 당 조직이라기보다 소수의 인원으로 조직되어 있어 신속하게 대만정책을 심의·결정하는 최고 의사결정 협의체 성격을 띠고 있다. 중국공산당 중앙위원회 직속의 통일전선부, 국무원

175 Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, Second Edition (Boulder, Colo.: Westview Press, 2000), pp. 2-3, 8-9, 15.

대만사무관공실, 외교부의 대만사무관공실, 상무부의 대만관계사, 반관반민기구인 해협양안관계협회 등 대만문제를 다루는 중국공산당, 국무원 산하조직 및 중국사회과학원 산하의 대만연구소와 대만민주자치동맹 등의 보고를 심의하고, 이에 입각해서 통일정책을 결정하고 있다.

중국의 통일정책 결정과정에서 대만공작영도소조의 역할이 시기별로 차이가 있었다. 마오쩌둥시기 대만공작영도소조는 대만해방을 위한 군사 전략적인 측면에 치중하였으며, 마오쩌둥이 최종 결정권을 갖고 소조원들의 역할은 극히 제한되었다. 덩샤오핑체제 출범 이후인 1979년 덩잉차오(鄧穎超)와 라오칭즈(廖承志)가 대만공작영도소조 조장과 부조장을 겸직하면서 조직이 강화되고 기능이 다양화되었다. 1987년 이후에는 양상쿤(楊尚昆)과 우쉐첸(吳學謙)이 조장, 부조장을 각각 담당하였으며, 1993년 3월 제8기 전인대 1차 회의에서 양상쿤이 국가주석직에서 퇴임하면서 장쩌민 총서기가 소조 조장을 담당해 왔다.

2002년 16차 당대회 이후에는 정치국 상무위원인 후진타오와 자칭린(賈慶林)이 조장과 부조장을 담당하고, 중앙군사위원으로 있는 귀보슝(廓伯雄)과 쑹광카이(熊光楷) 그리고 외교담당 국무위원 탕자쥔(唐家璇), 해협양안관계협회 회장 왕다오한(王道涵), 통일전선부장 류옌둥(劉延東), 국가안전부장 쉬용웨(許永躍), 대만사무관공실 주임 천윈린(陳雲林) 등이 소조원으로 활동하고 있다.¹⁷⁶ 대만공작영도소조 구성원을 통해서 볼 때, 중국의 통일정책 결정과정에서 영도소조의 역할이 강화되고 있다는 것을 알 수 있다. 9명의 정치국 상무위원 중 2명이 대만공작영도소조에 참여하고 있다는 점은 중국의 통일정책 결정과정에서 소조의 역할을 중시할 것이라는 것을 의미하는 것으로 평가된다. 그리고 자칭린이 부조장을 맡는 이외에 통일전선부장 류옌둥이 소조원이 된 것은 정치협상회

176 王玉燕, “中共對臺小組改組, 胡錦濤任組長”,
<http://archiv.ucn.com/2003/5/29/NEWS/WORDL?WORI/1354370.shtml> (2003.6.2).

의의 역할이 강화될 것이며 중국이 통일정책을 강력하게 전개할 것임을 뜻하는 것으로 볼 수 있다.

(다) 대만사무관공실

국무원 대만사무관공실은 1988년 9월 제21차 상무위원회의 결정에 따라 국무원 직속기관으로 설립되었다. 현재 관공실 주임을 친원린이 담당하고 있다. 국무원 대만사무관공실과 당 대만사무관공실은 대외적으로는 상이한 조직으로 알려져 있으나, 실제로는 하나의 동일한 기구다. 1991년 3월 국무원 기구개혁 방침에 의해, 당 중앙 대만공작관공실이 합병되었기 때문이다.

국무원(당) 대만사무관공실은 대만공작영도소조의 지침을 받아 통일정책과 관련된 각 부처의 업무를 조율하고 각종 정책의 집행을 지원하는 역할을 담당하고 있다. 비서행정조, 정책연구조, 교류연락조, 인적교류조, 경제무역·과학기술조 등 5개의 조직으로 구성되어 있다는 점에서, 대만사무관공실이 담당하고 있는 주요 기능은 다음과 같다.

첫째, 당 중앙위원회와 국무원이 제정한 방침에 따라 국무원 각 부처와 성·자치구·직할시의 대만관련 업무를 총괄적으로 조율하고 관리한다. 둘째, 국무원 관련부처와 각 성·자치구·직할시의 대만문제에 대한 정책추진 상황을 감독하며, 이들 하부기관이 국무원에 의뢰한 대만관련 업무를 수행한다. 셋째, 대만문제와 관련된 국내외의 정보를 수집하여 중공중앙과 국무원에 보고하는 동시에 관련 부처에 통보한다. 넷째, 대만문제 처리과정에서 나타나는 문제를 연구·분석하고, 관련부처에 대해 대만문제와 관련된 건의를 제기하도록 한다. 다섯째, 대만과의 경제협력문제를 총괄적으로 지도한다.¹⁷⁷

177 文興浩, 『中臺灣의 統一政策 比較研究』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 54.

(라) 해협양안관계협회(해협회)

1991년 12월 대만과의 교류 협력과정에서 나타나는 문제를 처리하고자 반관반민 성격의 해협양안관계협회를 설립하였다. 해협회의 주요 기능은 대만이 3불정책을 고수하고 있는 상황에서 대만의 해기회와의 접촉을 통하여 양안의 교류 협력과정에서 파생되는 제반문제를 협의하는 동시에 양안 정부간 협상 분위기를 조성하는데 있다. 해협회는 1인의 회장과 상무부회장, 부회장 약간명, 비서장, 초빙 고문 등으로 구성되어 있으며, 허부조직으로 연락부, 경제부, 연구부 등 6개의 부서를 두고 있다.¹⁷⁸ 현재까지 해협회 회장직을 장쩌민과 긴밀한 관계에 있는 왕다오한이 맡고 있다는 점은 통일정책 집행기구로서 해협회의 중요성을 입증해 주고 있다.

(마) 기타 기구와 사회단체

정치협상회의는 중국 내 각급 정당과 사회단체를 관할하면서 정부와 당의 정책결정 과정에서 자문역할을 하고 있다. 대만민주자치동맹, 중국국민당혁명위원회, 중국민주촉진회, 중국치공당, 중국민주동맹, 중국평화통일촉진회, 중화전국대만동포연락회, 중국사회경제문화교류협회 등 민간단체와 민주당과의 제의를 받아 중국의 통일정책 결정과정에서 자문역할을 수행하고 있다. 현재 중국공산당 내 서열 4위인 자칭린이 정치협상회의의 주석을 맡고 있으며,¹⁷⁹ 여러 명의 부주석을 두고 있다. 통일전선부는 공산당 중앙의 핵심 부서로서, 제3국이 홍콩, 마카오, 해외 관련단체의 지도자들과 접촉하고, 대만주민에 대한 정책을 추진하

178 “海峽兩岸關係協會章程”, 『大公報』, 1991년 12월 17일

179 자칭린은 당 중앙 대만공작영도소조 부주석을 겸하고 있다.

는 역할을 하고 있다.

국무원 신문관공실은 언론매체를 통해 중국의 정책방침과 경제사회발전 상황 등을 해외에 소개하는 역할을 하는데, 특히 6국에서 대만, 홍콩, 마카오 기자의 중국내 취재활동을 관장하고 있다.

대만에 대한 군사안보정책 결정과정에서는 군부의 역할이 중요하게 작용하고 있는데, 당 중앙군사위원회와 4대 총부의 역할이 주목되고 있다. 특히 총정치부 2부와 3부가 대만에 대한 군사업무를 수행하고 있다. 7대 군구 중에서는 대만과 지리적으로 인접하고 있는 남경군구에 대만에 대한 군사대응 업무를 수행하고 있으며, 4대 총부를 망라하는 대만군사공작영도소조가 존재하고 있는 것으로 전해지고 있다.

이외에도 중국사회과학원 대만연구소, 사면대학 대만연구소, 인민대학 대만 홍콩 마카오연구중심 등이 있다. 이들 연구기관은 최근 중국의 정책결정과정에서 실무자와 전문가들의 역할이 강화되는 추세 속에서 통일정책 결정과정에 상당한 영향을 미치고 있다. 이들 연구기관은 대만문제에 대한 분석보고서를 당정 관련부처에 제공하고 있으며, 대만관련 전문가들이 정치국회의 등 중요 당정회의시 브리핑을 하는 경우도 있다.

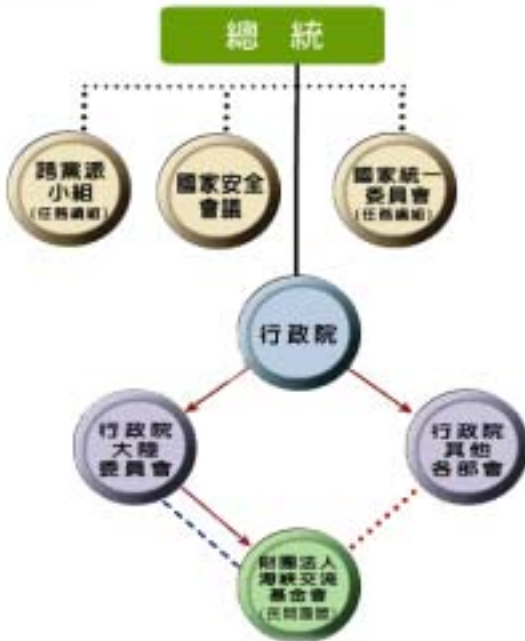
(2) 대만의 통일정책 결정과정

중국과 대만간 교류 협력 분위기가 무르익고 1980년대 말과 1990년대 초 사회주의 국가들이 붕괴되자, 대만도 통일정책을 체계적이고 효율적으로 추진해 나갈 필요성을 갖게 되었다.

리덩후이 대만총통은 1990년 5월 취임연설에서 비상시기 임시조항을 1년 내에 철회할 것이라는 점을 밝히는 동시에, 통일정책을 효율적으로 추진하기 위해 관련조직을 확대·강화할 필요성을 강조하였다. 대만정부의 이러한 정책 변화

는 양안관계의 현실적 변화를 직시하고 각종 현안의 처리과정에서 보다 능동적인 입장을 취하는 동시에 양안의 통일과 관련된 장기적인 정책을 수립·추진해야 할 필요성에 따른 것이었다.¹⁸⁰ 이후 천수이볜 정부에 들어서는 소수정당으로 집권한 한계를 극복하기 위해 총통부 자문기구로 국가통일위원회 이외에 초당파소조(跨黨派小組)를 구성하고 있으며, 행정원 대륙위원회가 통일정책을 집행하는 역할을 하고 있다. 대만의 통일정책 추진과정을 도표로 정리하면 다음과 같다.

<그림 III-2> 대만의 통일정책 추진 과정



180 文興浩, 『中臺灣의 統一政策 比較研究』, p. 59.

(가) 국가통일위원회/초당파소조

대만은 조야 각계 지도자들의 정기적인 집회를 통하여 국가통일 방침을 논의하고 지문을 하기 위해 1990년 9월 총통부 직속으로 『국가통일위원회』를 설립하였다. 국가통일위원회는 공식적인 행정기관이라기보다는 최고지도부가 통일정책을 수립하는 과정에서 각계각층의 의견을 구하기 위한 지문기관으로, 대만의 통일정책 결정과정에서 막강한 영향력을 발휘하고 있다. 이외에 민진당 정부는 초당파소조를 구성하여 운영하고 있는데, 이는 소수정권 하에서 전국민의 의견을 수렴하여 대만해협의 평화를 유지하고 양안관계 발전을 도모하기 위한 총통 지문기능을 하고 있다. 총통이 각계각층의 의견을 대표할 수 있는 인사를 총통의 직권으로 소조원으로 임명하고 있다. 이들 기구는 중국공산당 중앙 대만공작영도소조의 기능과 유사하다고 할 수 있다.

국가통일위원회는 총통이 겸직하는 주임, 부총통, 행정원장, 총통의 초빙 인사 등 3명의 부주임과 총통이 각계에서 초빙한 25~31명의 위원 그리고 총통이 임명하는 약간의 연구위원으로 구성되어 있다. 국가통일위원회는 2개월마다 정기회의를 개최하며 필요한 경우에는 임시회의를 소집하고 있다.

(나) 행정원 대륙위원회

대만 행정원 대륙위원회는 중국 국무원 대만사무판공실과 유사한 기능을 담당하고 있는 기관으로서 대만의 통일정책을 집행하는 최고 행정기관이다. 1991년 1월 설립된 대륙위원회는 주임위원, 3명의 부주임위원, 10여 명의 위원, 연구위원, 전문위원 및 주임비서로 구성되어 있다. 기획처, 문교처, 경제처, 법정처, 홍콩-마카오처, 연락처, 비서처 등 7개의 처가 실무를 담당하고 있다.

기획처는 대만의 대중국정책을 연구하고 종합계획을 수립하며, 해외의 중국

문제 연구기관과 협조하여 중국관련 정보를 수집·분석하고 있다. 문교처는 중대만간 문화와 교육관련 교류문제에 관한 실무문제를 처리하고 있다. 경제처는 대만의 대중국 경제관련 정책실무를 담당하고 있다. 법정처는 중국의 법제를 연구하고, 양안간 법무·내정·위생 및 노무관련 업무를 추진하는 한편, 양안간 관련 법규를 제정하고 심의한다. 연락처는 대만의 대중국 정책을 홍보하고, 해외에 거주하는 중국주민·단체와의 연락사무를 처리하고 있으며, 비서처는 각종 문서와 인사관리 및 대륙위원회의 일상 사무를 처리하고 있다.

(다) 해협교류기금회(해기회)

해기회는 대만과 중국 사이에 정부차원의 공식 협상과 접촉이 불가능한 상황에서 '3불정책'을 고수하면서 양안간 교류·협력 확대에서 파생하는 여러 가지 문제들을 처리하고 대만주민의 이익을 보호하기 위해 설립한 반관반민 기구다. 형식적으로는 민간조직의 성격을 띠고 있지만, 실제로는 행정원 대륙위원회로부터 권한을 위임받아 대만정부를 대신하여 중국 해협회의의 협상파트너로서 민간차원의 양안교류·협력과 관련된 제반 업무를 수행하고 있다.

해기회의 주요 업무는 첫째, 양안주민의 상호방문과 관련된 서류의 접수·심사 및 관련서류의 발급, 둘째, 중국에서 발급한 문서 심사, 신분관계 증명 및 소송서류의 송달, 양안간 범죄인 인도 등과 관련된 업무 협조, 셋째, 중국 내 경제무역관련 정보 수집·배포, 양안의 간접무역·투자와 관련 분규 해결 협조, 넷째, 정부의 위탁업무 수행 등이다.

해기회는 재단법인 형태를 띠고 있기 때문에, 중요한 정책결정은 이사회에서 이루어진다. 이사회는 이사장, 부이사장, 그리고 40명 정도의 이사로 구성되어 있고, 해기회 기금의 운용, 비서장의 임면, 주요 정책방침 결정 등의 역할을 담당하고 있다. 주요 실무는 비서처, 종합복무처, 여행복무처, 법률복무처, 경제

무역복무처, 문화복무처 등 6개처가 각각 담당하고 있다.

4. 북한의 통일정책 추진 과정

가. 대남전략 181

(1) 의미

북한의 대남전략은 한국을 적화하기 위한 기본계획을 말한다. 북한은 당규약을 통해 그들 체제의 당면목적을 한반도공산화로 설정하고 이를 위해 ‘남조선 혁명’ 전략을 추진하고 있다. 또한 북한은 ‘남조선 혁명’의 성격을 ‘민족해방 인민민주주의 혁명’으로 규정하고 있는데 이는 우리 사회를 ‘미제식민지 피쇼독재 체제로 인식한 데 기초하여 주한미군을 철수시킨 후(민족해방) 한국의 반공정부를 전복시키고 노동계급의 독재를 지향하는 ‘인민 정권’을 수립(인민민주주의 혁명)하는 것을 의미한다.

한편 북한은 이를 실현하기 위한 수단으로써 ①북조선 혁명역량, ②남조선 혁명역량, ③국제적 혁명역량을 강화하는 이른바 ‘3대 혁명역량 강화노선’을 채택(64년 2월, 당 중앙위 4기 8차 전원회의)하고 한국사회의 혼란 등 혁명여건이 무르익는 ‘결정적 시기’만을 노리면서 역량강화에 주력하고 있다.

181 허문영, “신정부 출범에 따른 북한의 대남정책 변화 전망”, 『통일연구논총』, 제7권 1호 (서울: 민족통일연구원, 1998); 허문영, “북한의 통일정책”, 『북한외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995); 홍용표, “대남정책”, 『북한이해의 길잡이』 (서울: 박영사, 1999); 이교관, 『조선일보』, 2001년 10월 5일; 통일교육원, 『통일문답』 (서울: 통일교육원, 1999); 통일교육원, 『2001 통일문제이해』 (서울: 통일교육원, 2001).

(2) 대남전략 전개과정

북한은 위와 같은 대남 기본전략하에 정세변화에 따라 다양한 전술을 구사하여 왔다. 제1단계(1945.8-1953.7)는 무력통일기로서 해방정국의 정치적 공백상태를 이용하여 전쟁을 통한 적화통일 준비를 강화하는 한편 무력통일 기도를 은폐하기 위한 위장평화 공세를 적극 전개하였다. 그리고 무력적화 통일전략을 실제적으로 구사하여 우리민족에게 지울 수 없는 동족상잔의 참화를 초래하였다.

제2단계(1953.8-1987.12)는 혁명통일기로서 북한은 50년대에 '6·25남침'에 따른 피해복구에 주력하면서 56년 11월에 병력 10만 감축을 제의하고, 60년 8월에는 남북 연방제를 최초로 제의하는 등 위장 평화공세를 전개하였다. 그리고 북한은 60년대에 한국에 강력한 반공 정권이 출범함에 따라 4대 군사노선(62년 12월) 및 3대 혁명역량 강화노선(64년 2월) 등 폭력혁명 노선을 채택하고 청와대 기습사건(68년 1월), 통혁당 간첩사건(68년 6월), 울진·삼척 무장공비 침투사건(68년 10월), 국립묘지 현충문 폭파사건(70년 6월) 등의 무력도발을 감행하였고, 70-80년대에는 7·4공동성명 채택(72년 7월), 고려민주연방공화국 창립방안 제의(80년 10월), 정치·군사·체육·학생회담 제의(88-89), 남북고위급회담(90-92) 등 평화 공세의 이면에서는 남침땅굴 굴설(71-), 박정희 대통령 저격(74년 8월), 버마 아웅산 묘소 폭파(83년 10), KAL-858기 폭파(87년 11월), 남한 조선노동당 사건(92년 9월) 등 테러 및 지하당 공작을 지행하였다.

제3단계(1988.1-1998.9)는 공존통일기로서, 북한은 1988년 신년사에서부터 '선 남북공존, 후 연방통일'로 전환하는 모습을 보여주고, 1990년대 들어와서는 「조국통일 5대방침」(1990년 5월)과 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」(1993년 4월)을 제시함으로써 '선 남조선혁명, 후 조국통일'에서 '선 조국통일,

후 남조선혁명' 구상의 편린을 보여주었다.

한편 북한은 NPT 탈퇴(93년 3월)와 「북·미 기본합의서」 채택(94년 10월)을 계기로 대미 평화협정 체결을 주장하면서 비무장지대(DMZ) 불인정선언(96년 4월)을 발표하는 한편 김일성 사망과 관련 우리 정부의 조문불허를 내세워 남북 대화를 단절하는 등 한국정부를 배제하고 북·미간 해결을 획책함으로써 통·미·남 전술을 구사하였다. 그리고 국민의 정부가 출범(98년 3월)하자, 대북 포용정책을 적극 활용하여 경제실리 획득에 주력하는 가운데 대외관계 적극화와 함께 남북 정상회담을 수용, 상호 실체를 인정하는 등 남북 화해협력에 도모하는 등 남북화해·평화공존을 모색하는 모습을 보여주었다.

그리고 2000년 남북정상회담과 6·15 공동선언 이후 북한은 대남정책과 관련하여 부분적 변화를 보여주고 있다. 목표에 있어서는 최대목표인 공산화통일보다 최소목표인 사회주의체제유지(좀더 구체적으로 언급하면 김정일정권유지)에 주력하고 있으며, 이는 '강성대국 건설'로 강조되고 있다. 전략에 있어서는 3대진지 강화노선과 선 공존 후 통일 전략을 보여주고 있고, 수단에 있어서는 '민족공조'를 강조하고 있다. 특히 북한은 민족공조론을 3가지 차원에서 활용하고 있는 모습이다. 첫째, 안보위기해결 차원에서, 미국의 대북 압박 및 강경정책의 예봉을 피하는 것이다. 이는 '반미 및 주한미군 철수주장 등 한·미공조 이간 전략으로 표출된다. 둘째, 경제난 해소 차원에서, 남한 정부의 지원 및 기업의 자본과 기술을 활용하는 것이다. 이는 '6·15 공동선언의 철저한 이행' 등 6·15 이행전략으로 나타난다. 셋째, 통일전선사업 차원에서, 남한에 친북 우호세력을 구축하여 '공존과 적화통일'의 기반을 구축하는 것이다. 이는 '국가보안법 철폐, 한·총련 합법화 등 통일전선전략으로 나타난다.

(3) 주요 대남기구

북한의 대남전략은 노동당에 의해 주도되어 왔다. 북한은 노동당 비서국에 대남전술공작을 총괄하는 대남사업담당비서를 두고, 그 휘하에 통일전선부, 대외연락부(구 사회문화부), 35호실(구 대외정보조사부), 작전부 등이 있다. 또한 인민무력부 정찰국과 국가안전보위부 산하 반탐국, 대외정보국 그리고 인민보안성 산하 남조선국이 조직되어 자체적으로 또는 협력적으로 대남공작을 전담할 수 있게 편성되어 있다.

이들 대남공작 부서는 각자 독립성을 유지한 채 독자적인 대남사업을 수행하고 있으며, 중요 공작사안에 대해서는 각 부서에서 특급 공작요원을 차출하여 특별팀을 운영하고 있다. 한편 주목할 점은 지난 1974년부터는 김정일이 대남사업담당 비서의 역할을 줄이고 대남공작의 총사령탑이 되어 막대한 예산을 투입하며 대남전술공작을 직접 진두지휘하고 있다는 사실이다. 주요 대남기구 기능은 다음과 같다.

통일전선부는 1977년 김일성의 교시에 따라 신설된 부서로서, 통상적으로 대남사업 담당비서가 직접 부장을 겸직하며, 공개활동 위주의 대남공작 핵심부서이다. 이 부서에는 남북회담과, 해외담당과, 대남심리전과 그리고 정보자료를 분석연구하는 조국통일연구원 등이 있다. 또한 통일전선부는 종교단체들도 직접 지도하고 있으며, 한국은 물론 일본, 홍콩, 미카오, 싱가포르를 등에 공작원을 파견한다.

대외연락부는 구 연락부를 확대개편한 사회문화부의 후신으로서 비공개 대남전술공작의 최고핵심부서이며, 간첩밀봉교육과 남한내 지하당 구축 및 해외공작을 주임무로 하고 있다. 따라서 고도훈련된 첩자를 양성하기 위한 봉화정치대학과 초대소 및 연락소를 운영하고 있다.

35호실은 대외·대남정보수집, 산업기술 정보자료 입수, 해외간첩 공작 및 국제·대남테러공작을 전담하고 있다. 주요 사례로는 1978년 신상옥 최은희 납치 및 1987년 KAL 858기 공중폭파테러 자행 등이 있다.

작전부는 공작원에 대한 기본교육훈련, 침투공작원 안내 및 복귀, 대남테러 공작 및 대남침투 루트개척 등을 주임무로 하고 있다. 이 부서는 전투원 양성을 위한 김정일정치군사대학(일명 금성정치군사대학) 및 남한공작원 파견기지인 2개의 육상연락소와 4개의 해상연락소를 운영하고 있다.

정찰국은 인민무력부 총참모부 소속으로 무장공비 양성 및 납과, 요인암살, 파괴, 납치 등 게릴라활동과 대남군사정보수집 등을 주임무로 하고 있다. 정찰국에는 많은 특수부대와 저격여단, 사단경보병부대 등과 1996년 9월 강릉 잠수 함침투사건을 일으킨 해상처가 소속되어 있다.

그 외 당 외곽단체로서 통일전선부 관리하에 있는 조국평화통일위원회(조평통), 조선아세아태평양평화위원회(아태평화위), 조국통일민주주의전선(조국전선), 한국민족민주전선(한민전) 등이 활동하고 있다. 이들 단체들은 북한의 대남 적화혁명을 위한 위장 평화통일공세와 김부자 찬양, 당정책 선전선동활동 뿐만 아니라 「범민련」, 「범청학련」 등 친북 통일전선단체도 관장하고, 「한민전」을 통해 국내 좌익권에도 영향을 미치고 있다.

특히 조평통의 경우, 통일전선부 부장에서 부원에 이르기까지 모두 여기에 소속돼 있으며, 사실상 통일전선부의 확대판이자 대외간판으로서 정치·경제·사회·문화 각 분야별로 대남 접촉을 위해 만든 외곽 단체들을 총괄하면서 대남 대회를 주도하는 기구다. 지난 91년 허담 사망 이후 위원장이 공석인 조평통의 부위원장인 통전부장인 김용순과 제1부부장 임동옥, 부부장 안경호·전금진 등 여러 명이 맡고 있다.

조평통에 버금가는 아태평화위는 남북대화·금강산관광 등 경협·대일 수교 등 대외 문제 등 대남사업 관련 각 분야를 두루 관장한다. 아태평화위는 남북정상회담 이후 경협 관련 업무의 상당 부분을 민경련으로 이관했다. 통일전선부의 외곽 단체 중 정치분야 기구로는 아태평화위 외에 한국민족민주전선(한민전)이 있고 종교·노동자·학술·학생 등 사회 분야에는 민화협 외에 조선종교인협의회와

단군민족통일협의회 등이, 대외문제와 해외동포 문제의 경우 아태평화위와 범민련 북측본부, 해외동포위원회(해동)가 있다. 이와 같이 북한에는 적화통일전략에 따라 대남혁명의 시각에서 남한에 대한 부단한 연구와 적대적 행위를 주요 임무로 하는 상설기관이 존재함을 유의해야 한다.

나. 대남정책 결정과정 특징¹⁸²

북한의 대남정책과 태도는 예측 불가능한 경우가 왕왕 있다. 예컨대 북한은 2000년 6월 남북정상회담을 하루 앞둔 상태에서 기술적인 준비관계를 이유로 회담개최 연기를 통보해왔고 지난해 11월 개최될 예정이던 3차 적십자회담도 일손이 부족하다는 이유로 연기할 것을 주장, 한 달 뒤에 개최된 바 있다. 그리고 2000년 11월 열릴 예정이던 2차 국방장관회담과 관련 북한은 주적개념 철회를 주장하며 회담 개최에 응하지 않고 있다. 그리고 2001년 3월 13일 제5차 장관급회담 당일 오전 긴급전화통지문을 보내 불참사실을 통보하였는가 하면, 9월 2일 조평통 부위원장의 대남 전통문을 통해 당국대화 재개를 제의하였다.

북한의 대남정책결정은 과연 어떤 과정을 통해 이뤄지는 것인가? 북한의 권력구조는 외형상 권력핵심인 노동당을 정점으로 정권기관과 군이 피라미트 형태의 삼각구도를 형성하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 모든 권력이 오직 최고정책결정자인 김정일 총비서 겸 국방위원장에게 집중되어 있다. 김정일 위원장은 외형상 형식적·공식적인 부문은 실무자에게 맡기고, 실질적·비공식적·공작

182 허문영, 『북한의외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』 (서울: 민족통일연구원, 1997); 통일교육원, 『통일문답』 (서울: 통일교육원, 1999); 통일교육원, 『2001 통일문제이해』 (서울: 통일교육원, 2001); 김재중, 『국민일보』, 2001년 3월 14일; 국가안전기획부, “황장엽·김덕홍 망명 관련자료”, 1997년 7월 10일.

무력적인 것은 본인이 직접 장악하여 지도하고 있는 것으로 분석된다. 대남사업과 관련하여 대남담당 비서인 김용순은 대남담당부서 중 공식적인 남북대화를 취급하는 통일전선부만을 관장하고, 간첩을 파송하고 지하당 사업을 조직하며 무력통일을 추진하는 사회문화부-대외정보조사부-작전부 등은 김정일이 직접 관장하고 있는 것으로 보인다.

물론 대남접촉 및 대화의 주관부서는 당 통일전선사업부이다. 남북대화의 경우 주관부서는 통일전선부이지만, 대화전략 등 중요결정은 협의체를 구성해 이루어진다. 통일전선부 부장이나 제1부부장이 외교부 부부장, 인민무력부 부부장이나 담당자들을 불러 협의체를 만드는 것이다. 여기서 역시 최종결정은 김정일에게 보고한 후 이뤄진다.

현재 대남 대화정책은 북한 노동당 대남담당비서인 김용순이 총괄하고 있다. 김용순은 우리의 통일부격인 당 통일전선부 부장을 겸하고 있다. 김용순은 지난해 남북정상회담시 유일하게 배석할 정도로 김정일 국방위원장의 최측근으로 알려져 있다. 또한 북한의 대남정책 결정과정에 영향을 미치는 주요 인물로서는 30여 년간 대남사업에 종사하는 기간 중 지난 93년 이후 현재까지 통전부 제1부부장직을 담당하고 있는 임동옥(일명 임춘길)을 들 수 있다. 따라서 대남정책을 총괄하는 김용순이 임동옥 제1부부장과 협의 하에 주요정책에 대한 검토결과를 보고하면 김위원장이 최종 결정을 하게 된다.

한편 제도적인 결정과정은 김정일-김용순 라인이지만 이 과정에서 북한권력의 실세조직들이 개입한다. 특히 서울답방에서와 같이 김정일 위원장의 신변 안전문제가 개재될 경우 국가안전보위부가 꼼꼼하게 검증하는 것으로 알려지고 있다. 그러나 김일성주의로 온 사회가 일색화 되어 있는 북한에서 대남정책 결정과정 중 강경파와 온건파가 갈라져 대립한다는 것은 불가능한 일이다. 북한은 이미 1974년 김정일의 주도 하에 유일지도체계를 확립하였다. 당의 유일사상체계 확립의 10대원칙과 김부자의 교시나 지시가 절대화되어 있다. 모든 간부와

당원 그리고 주민들은 이를 암기하여 숙지하여야 하며, 정책입안시 반드시 고려해야 한다. 북한에서는 ‘수령의 교시’나 ‘후계자의 말씀’에 어긋나는 어떤 이질적인 주장이나 견해도 생겨날 수 없는 유일지도체계가 작동하고 있는 것이다. 따라서 북한이 군부의 반발과 미군철수 등을 내세워 강경한 입장을 취하고 있는 것은 한-미 양국으로부터 최대한의 양보를 얻어내기 위한 전술이라 할 수 있다. 또한 북한 권력구조 내에서 왕왕 발견되는 마찰들은 노선갈등이나 정책상의 불협화음이라기보다 김정일로 향한 일종의 충성경쟁으로 볼 수 있다.

또한 김정일 위원장은 국제정세와 환경변화에 큰 관심을 보여주었다. 그는 내각 외무성을 통해 현지공관의 정세보고자료와 중앙통신사가 입수하여 넘겨준 정세자료들을 종합·분석하여 외무성의 의견과 함께 보고받고 있다. 또한 그는 그 외 중앙통신사, 인민무력부, 국가안전보위부 등에서 수집 분석한 군사첩보와 도청자료, 통신감청자료 등 정보자료들을 직접 보고받는다. 김정일은 이 같은 자료들에 기초하여 정세판단을 내리고 국가 방향을 설정하는 것이다.

결국 김일성 사망 이후 대남정책은 통일전선부를 통해 김정일 위원장에게 보고하는 하의상달식 정책결정과정과 김정일 위원장의 지시에 의한 상의하달식 정책결정과과정 등 두 가지가 주류를 이루고 있는 것으로 분석된다. 김정일 위원장은 친위세력을 통해 보고체계 및 정책집행 체계를 장악하고, 문제처리시 해당 실무자에게 직접 연락을 취하는 모습을 보여 주고 있다. 이 같은 김정일 위원장의 대남정책 결정과정은 중횡무진 제왕형(경쟁형: competitive) 전제모델로 규정할 수 있을 것이다.

한편 대남 공작사업은 대남사업을 전담하는 대외연락부, 작전부, 35호실과 인민무력부 정찰국에서 각각 자체 계획을 수립한 후, 김정일 위원장의 비준을 받아 집행하고 있다. 따라서 이들 공작 부서의 업무는 김정일 위원장의 직접적인 통제 아래 이루어지고 있기 때문에 김정일 위원장 이외에 어느 누구의 지휘나 협의·조정 없이 해당 조직들이 자체적으로 수행하고 있는 것으로 알려진다.

다. 대남협상 주요 특징

김일성시대 북한의 대남협상은 최고지도자의 직접적 개입과 통일전선부 주도로 특징화할 수 있다. 첫째, 김일성시대 북한은 남북대화 운영체계를 통일전선부 중심으로 일원화하여 추진하였다. 최고지도자의 정책적 지침을 받아 대남 전략을 총괄하는 대남사업 비서와 당의 대남관계 업무를 총괄하는 통일전선부가 남북대화에 임하는 방침을 정하고, 그 전위조직인 조평통¹⁸³(조국평화통일추진위원회)을 통하여 회담대표단에게 일사불란한 하향식 명령체계로 전달하였다.

둘째, 남북대화에 참석하는 북한 대표나 수행원들은 몇 가지 특징적 행동양식을 보여주었다. 북한의 협상대표들은 대부분 통전부 소속이나, 조평통 소속 간부 직함을 사용하였다. 또한 당성이 강한 자, 정치투쟁에 능한 자, 김일성 부자의 신임이 두터운 자, 해당 협상을 능수능란하게 다룰 수 있는 정치적 수완이 있는 자들로 선발되었다.¹⁸⁴ 그리고 북한 대표는 회담진행 중에 CCTV나 VTR로 관찰되고, 세세한 사항에 이르기 까지 지시를 받는다. 따라서 북측 대표는 발언 시 개인 의사를 한마디도 첨가할 수 없으며, 다수의 메모 쪽에 의하거나 동석한 감시요원(통상 명목상 2인자)에 의해 철저히 통제되었다.¹⁸⁵

셋째, 북한은 대남 협상과정에서 남한이 더 이상 양보할 가능성이 없고, 국가이익에 부합될 가능성이 높다고 판단될 때, 최고지도자의 개입 하에 전격적

183 1961년 5월 13일 김일성 발기로 만들어진 조직으로서, 정치·경제·사회·문화 등 각 분야별 대남 접촉을 위해 만든 외곽단체들을 총괄하여 남북대화를 주도하는 기구이다.

184 이기택, 『한반도의 정치와 군사: 이론과 실제』 (서울: 가남사, 1984), p. 103.

185 1972년 남북대화시 박성철 제2부수상과 유장식 당 조직지도부 부부장 관계, 1991년 남북고위급회담시 연형목 총리와 림춘길(동육) 수행원(통일전선부 부부장) 관계, 1998년 쌀회담시 전금철(진) 수석대표와 권민 수행원 관계 등에서 나타났다. 송중환, 『북한 협상행태의 이해』 (서울: 오름, 2002), pp. 142-149, 1998년 쌀회담 남측 대표 인터뷰.

으로 합의에 응하였다. 예컨대 1972년 5월 이후라 중정부장의 방북시 「7·4남북 공동성명」의 기초가 가서명될 때, 김일성 수상의 적극적 관심과 개입이 있었다. 또한 1972년 11월 평양서 열린 남북조절위원회 제2차 공동위원장회의에서 「남북조절위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」를 채택할 때, 김일성 수상의 지시로 인해 적극적으로 추진해야 함을 북측 대표들이 밝힌 바 있다.¹⁸⁶

한편 김정일 시대 북한은 대남협상진행과 관련하여 비록 최고책임자의 개입은 지속하고 있으나, 주도기관이 부분별로 제한적이지만 다변화하고 있는 특징을 보여주고 있다.

첫째, 남북정상회담 이후에도 남북대화에서 결정적인 합의가 필요할 때, 최고책임자는 개입을 지속하였다. 2002년 4월 남북대화가 중단된 상태에서 방북한 임동원 특사를 맞이하여 6·15 공동선언 이행문제와 관련해 돌파구를 찾지 못하자⁸⁷, 김정일 위원장은 백화원을 직접방문 면담함으로써 6개항의 남북공동보도문을 합의·발표할 수 있는 계기를 제공하였다. 또한 2002년 9월 14일 남북군사 실무회담에서 경의선 및 동해선 공사착공과 관련한 군사보장합의서를 만드는 과정에서도 북측은 ‘최고사령관(김정일위원장)’의 지시라며, 밤을 새워서라도 합의문안을 만들자고 주장하였던 것으로 전해진다.¹⁸⁸

그러나 김정일 위원장은 제2차 남북장관급회담 기간(2000.8.29-9.1) 중 박재규 장관을 만난 것을 마지막으로 이후 장관급회담에 나온 남측대표단을 접견하지 않음으로써 회담에 대한 간접 통제와 더불어 절대적 위상의 하락을 방지하는 동시에 북한 회담대표의 운신 폭을 넓혀주고자 하였다. 이런 맥락에서 남측 대통령특사에 대해서도 김정일 위원장은 2002년 4월 1차 특사를 5시간에 걸쳐

186 이동복 증언 송중환, 「북한 협상행태의 이해」, pp. 225-226 재인용.

187 임동원 특사와 김용순 노동당 대남 비서의 접촉, 김보현 국정원 3차장과 김원수 이태평화위 부위원장의 실무접촉에서 큰 합의를 도출하지 못했다.

188 「조선일보」, 2002년 2월 16일.

의견을 교환하였으나, 2003년 1월 2차 특사는 지방헌지지도 명분 하에 헌법상 국가대표인 김영남 최고인민회의 상임위원장이 면담케 하였고, 답신 친서를 보낸 바 있다.¹⁸⁹

둘째, 남북대화에 참여하는 북한 대표들은 통일전선부 중심에서 경제·군사 및 외교분야 일꾼 등으로 그 폭이 넓어지는 양상이다. 이는 남북대화가 정치 분야뿐만 아니라, 북한의 경제적 실리 확보차원에서 남북대화에 임하는 자세로 인해 경제·군사 및 외교의 각 해당분야 실무자들의 참석이 요청되기 때문이라 하겠다. 따라서 조평통 간부들은 정치분야의 남북대회에는 직접 참가하여 주도하나, 경제·군사분야 대화에는 대표단 일원으로만 참석하여 회담 전략과 전술을 뒷받침할 뿐 전면에 나서지는 않는 것으로 알려진다. 대신 조평통 간부들은 ‘2001 민족통일대추전’을 주관한 조국통일범민족연합(범민련) 간부를 겸함으로써 남북대화 이외에 하층통일전선전술 차원에서 민간부문의 통일촉진 업무분야로 그 역할을 확대하였다.

셋째, 북한측 대표들은 협상테이블에서 여전히 통제된 발언을 전개하나, 사안과 협상대표의 비중에 따라 자유로운 발언도 나타나기 시작하였다. 장관급 및 실무회담을 참석했던 남한대표는 북한 대표들의 세대교체¹⁹⁰와 더불어 통전부 소속이 아닌 타 부서 대표들이 회담에 나오면서 북한 대표들의 협상자세가 실무타결지향 차원에서 과거와 비교할 수 없을 정도로 부드러워지고 있는 것으로 증언하였다.

189 통일부, 『통일백서 2003』 (통일부, 2003), pp. 77-84.

190 대표적인 북측 남북회담일꾼들은 다음과 같다. 1970년대부터 활동하고 있는 전금철(진)과 박영수, 안병수(경호), 허필국(혁필) 등을, 1980년대 중반부터는 김용순, 림춘길(동옥), 최성익 등을, 1990년대 후반부터는 김령성, 김원수, 최승철, 권민(호웅), 양정모 등을 들 수 있다.

IV. 정책조정 및 통합과 국가안전보장회의(NSC)

통일 및 대북정책은 북한을 대상으로 하되, 한반도 문제의 국제화로 인하여 주변국 및 국제기구의 협력을 필요로 하는 정책이다. 그리고 통일 및 대북 정책은 북한이 화해·협력의 대상인 동시에 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있기 때문에 화해·협력과 안보의 균형을 유지하면서 추진되어야 하고, 이를 위해 포괄적 안보전략을 필요로 한다.¹⁹¹ 즉, 통일 및 대북정책은 통일부, 국방부, 외교통상부, 국가정보원 등 관계 부처의 조정 및 협이가 요구되는 정책인 것이다.

따라서 김대중 정부의 출범과 더불어 국가안전보장회의(NSC)가 상설화되었고, 나아가 노무현 정부의 등장과 함께 국가안전보장회의(NSC)가 확대·개편되었다.

본장에서는 ‘정책조정 및 통합체계의 정비 및 기능의 강화’라는 관점에서 확대·개편된 국가안전보장회의(NSC)에 대해 분석하고자 한다. 즉, 국가안전보장회의(NSC)의 상설화 및 확대·개편의 필요성, 국가안전보장회의(NSC)의 특징 및 운영, 국가안전보장회의(NSC)의 현행 문제점 및 개선 방향 등에 관해 분석·연구하는 것이다.

1. 국가안전보장회의(NSC)의 확대·개편의 배경

김대중 정부의 출범과 더불어 상설화된 국가안전보장회의(NSC)가 노무현 정부의 등장과 함께 확대·개편 된 배경에 관해 분석하기 위해서는 먼저 김대중 정부의 대북정책의 성과와 한계, 문제점 등에 관해 분석한 후, 국가안전보장회

191 배정호, 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』 (서울: 통일연구원, 2000).

의(NSC)의 확대·개편의 배경에 대해 살펴보아야 할 것이다.

가. 김대중 정부의 대북정책의 성과와 한계

김대중 정부의 대북 포용정책은 (1)한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력 도발 불응, (2)흡수통일 배제, (3)남북화해협력 적극추진 등을 기본철학이자 원칙으로 삼고, (1)안보와 화해협력의 병행추진, (2)평화공존과 평화교류의 우선 실현, (3)화해협력으로 북한의 변화여건 조성, (4)남북간 상호이익의 도모, (5)남북 당사자해결 원칙 아래 국제적 지지확보, (6)국민적 합의에 의한 대북정책의 추진 등을 추진기조로 삼아 적극적으로 전개되어 정상회담을 비롯한 다양한 당국자 대화채널의 확보와 더불어 경제, 사회문화 등의 분야에서 적지 않은 성과를 거두었다.

그러나 김대중 정부의 대북 포용정책은 당위적 및 이론적 수준에서는 상당한 지지를 확보하게 됨에도 불구하고, 그 추진과정에서 상당한 비판에 부딪혀야 했고, ‘대북비밀송금+150억’ 문제로 도덕성마저 훼손당하고 있다.

특히 김대중 정부의 대북 포용정책을 축으로 형성된 세대별, 지역별, 성별, 이념별 남남 갈등은 주요 정책쟁점을 정치화시키면서 국론의 분열 및 사회의 균열의 한 요인으로 작용하고 있고, 대북비밀송금과 북한의 핵개발 문제 등은 대북정책의 투명성과 관련한 정부불신 및 도덕성 훼손, 국민들의 대북 인식 악화에 따른 이념 갈등 심화 등의 후유증을 남기고 있다.

이는 김대중 정부의 대북 포용정책의 한계를 의미하는 것인데, 대북 포용정책의 한계에 관해 정책결정시스템 차원, 정책적 차원, 사회적 차원에서 살펴본다.

(1) 정책결정시스템 차원

김대중 정부는 'DJP연합'에 의한 집권에 따른 권력분점, 전국적 지지기반의 취약, IMF사태 등 어려움 속에 출범하였으므로, '국정운영 중심세력의 구축'을 위한 합리적이고 개혁적인 인사를 단행하기에 한계가 있었다. 이는 소수정권으로서 권력적 기반이 취약한 김대중 정부의 권력기반의 확대에 역기능적 요인으로 작용하게 되고, 국정운영은 소수 그룹과 관료에 의해 주도되면서 정책과 인사의 공간이 취약해지는 결과가 초래하게 되도록 하였다.¹⁹² 인사의 공간이 취약해 지면서 대북 포용정책의 추진도 특정인물을 중심으로 한 소수그룹에 주도되어 전개되기 시작하였고, 정책은 시스템에 의해 결정되기보다는 인치(人治)에 의해 좌지우지되며 결정되었다. 제도적으로는 국가안전보장회의가 설립되고 국가안전보장회의 상임위원회가 운영되었지만, 실질적으로 소수의 핵심 인물들에 의해 주요 정책이 조정·결정되었다. 대북송금문제는 대표적인 사례이다.¹⁹³ 이와 같은 특정인물을 중심으로 한 소수그룹의 대북 정책 주도는 초기에는 추진력을 갖고 효율적으로 전개되지만, 국정운영 중심세력의 부재상태에서 정책과 인사의 공간이 한층 협소화되도록 하였고, 화해·협력과 안보의 균형이 취약해지도록 하였다. 특히, 정책 및 인사공간의 협소화는 미국의 클린턴 민주당 정부에서 부시 공화당 정부로의 정권교체에는 유연한 대응을 제대로 못하는 경직성을 드러내었다.

요컨대, 김대중 정부의 대북포용정책은 정책시스템보다는 특정의 핵심인물과 소수그룹에 의해 주도되면서 화해·협력과 안보와의 균형 취약, 한반도문제의 국제화에 대응할 수 있는 유연한 통일외교 전개의 취약 등의 문제를 노출하였

192 배정호, 『21세기 한국의 발전전략구상과 대북전략』, (서울: 통일연구원, 2002).

193 『동아일보』, 2003년 7월 5일.

고, 따라서 시간의 흐름과 더불어 '원론 지지, 각론 비판'을 비롯한 강도 높은 비판의 확산에 직면하게 되었으며, 국민적 합의 도출에 취약성을 노출하였다.

(2) 정책적 차원

대북 포용정책은 이론적 수준에서는 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불응을 제1의 원칙으로 삼고, 안보와 화해협력의 병행추진을 주요 추진 기조의 하나로 설정하였지만, 실제 집행에 있어서는 북한과의 관계개선 및 화해 협력에 더 역점 둔 것으로 평가되고 있다.

즉, 대북 포용정책과 관련, 통일부·국가정보원·국방부 등의 역할과 임무, 기능 등은 상호보완적이면서도 부처의 특성상 현안에 따라 배치될 수 있는데, 이 경우 국가안전보장회의에서 심의와 조율을 거쳐 '안보와 대북 화해협력의 균형된 정책'의 집행이 이루어지도록 되어 있다. 그러나 특정인물을 중심으로 대북 정책을 주도하는 소수그룹이 안보보다는 화해협력에 역점을 두고 치중한 까닭에 국가안전보장회의의 정책 조율기능의 취약에 대한 비판과 더불어 국방부, 국가정보원에 대한 비판도 제기되었다.

국가안전보장회의의 조정 및 통합 기능이 취약하고 통일부, 국가정보원, 국방부 등 대북정책 관련 부처의 상호보완적 역할이 취약한 경우에는 특히 북한의 전략적 돌출행위의 발발시에 정책의 혼란이 야기될 수 있다. 2002년 6월 29일 월드컵 3,4위전을 앞두고 발발한 서해교전에 대한 대응은 단적인 예이다.

또, 국가안전보장회의의 조정 및 통합 기능이 취약한 까닭에 안보와 화해협력의 병행추진이 균형을 이루지 못하고, 소수그룹이 대북포용정책의 성과를 위해 북한과의 관계개선 및 화해협력에만 역점을 두고 정책을 추진할 경우, 정보보고의 은폐·왜곡이 나타날 수 있다. 김대중 정부의 '북한의 핵무기 개발을 위한 고꼭실험의 고의은폐' 의혹은 단적인 사례이다.¹⁹⁴

그리고 김대중 정부의 대북 포용정책이 남북 당사자해결 원칙 아래 국제적 지지확보를 추진기조로 삼고 있지만, 특정인물을 중심으로 대북 정책을 주도하는 소수그룹은 대북 포용정책의 실제 추진에 있어서 남북 당사자 해결을 중시한 나머지 국제적 지지확보를 상대적으로 소홀히 하는 경향을 나타내었다. 다시 말해, 대북 정책은 Two track 즉 남북 양자간 차원과 주변 4국 중심의 국제적 차원에서 전개되어야 되어야 하는데, 대북 포용정책의 주도그룹은 남북 양자간 차원에 치중한 나머지 주변국 지지확보를 위한 통일외교에 상대적인 취약성을 드러내었다. 부시 공화당 정부의 등장 이후, 한미간의 대북 정책을 둘러싼 갈등은 통일외교의 취약성을 드러내는 대표적 예이다.

(3) 사회적 차원

탈냉전의 시대가 왔지만, 한반도의 냉전구조는 아직 해체되지 않고 있고, 한국사회에는 북한에 대한 시각의 차이와 함께 이념 갈등이 잔존하고 있다. 따라서 대북 정책의 국내 정치화와 더불어 대북 포용정책에 대한 시각의 차이는 시민사회의 균열의 한 요인이 되어 남남 갈등을 야기하고 있다. 즉, 대북 포용정책에 대한 시각의 차이는 북한에 대한 인식의 차이를 바탕으로 교류협력의 방식, 속도 등에 인식을 다르게 하도록 하면서 이념적 갈등, 정책적 갈등, 시민사회의 분열·대립을 초래하여 대북 정책의 주요 쟁점의 정치화를 가속시키고 있다.¹⁹⁵

대북 포용정책의 비판론자들 및 옹호론자들의 시각 및 인식, 입장은 <표 IV-1>과 같은데, 비판론자들은 북한의 대남 적화통일 혁명전략과 위협은 변함

194 『동아일보』, 2003년 7월 10일

195 배정호, 『21세기 한국의 발전전략구상과 대북전략』.

없이 존재하고 있다는 부정적인 인식 아래 북한의 변화를 전술적 차원에서 보고 있다. 따라서 비판론자들은 상호주의의 엄격한 적용을 주장하며 대북 포용정책에 대해 조급성과 무분별성에 의해 북한의 전술에 끌려가며 ‘퍼주기식’ 지원을 하고 있다고 비판하고 있다.

이에 비해, 옹호론자들은 대북 포용정책의 추진 성과로서 북한이 개혁·개방을 향해 점진적으로 변화하고 있고, 따라서 한반도의 냉전구조의 해체를 지향해 남북 긴장관계가 완화되고 있다는 인식 아래 상호주의의 신축적 또는 탄력적 적용을 지지하며, 교류 속도의 조절 아래 교류·협력의 활성화를 지지하고 있다. 단, 옹호론자들 가운데에 적지 않은 수는 대북 현금지원에 대해 군사적 악용을 우려하여 신중한 입장을 나타내고 있고, 안보와 교류·협력의 ‘균형잡힌’ 대북 포용정책을 지지하고 있다. 대북 비밀송금의 내막 및 북한의 핵무기 개발을 위한 고품 실험이 밝혀지면서 국민들의 대북 현금지원에 대한 비판은 한층 강도가 높아지고 있다.

이상과 같은 대북 포용정책에 대한 비판 및 옹호적 시각은 세대별, 성별, 지역별, 이념별로 나누어져 나타나고 있고, 극단적 비판론자와 옹호론자들 간의 갈등의 심화는 시민사회의 균열의 한 요인이 되어 남남 갈등을 초래하고 있는 것이다.

<표 IV-1> 대북 포용정책에 대한 비판론자와 옹호론자의 시각 및 입장

	옹호론자	비판론자
북한에 대한 인식	개혁·개방을 향해 점진적으로 변화	○북한의 대남 적화통일 혁명전략과 위협 변함없이 존재 ○북한 전술적 차원의 변화
교류방식에 대한 인식	○상호주의의 신축적 또는 탄력적 적용을 지지 ○대북 현금지원에 대해서는 군사적 악용을 우려, 비판적 입장 ○남북화해·협력을 위한 수단으로 경제교류, 문화교류, 인도적 차원의 지원 등 주장	○상호주의의 엄격한 적용주장 ○북한의 전술에 끌려가며 ‘퍼주기식’ 지원
교류속도에 대한 인식	속도의 조절이래 교류·협력의 활성화 지지	○조급성과 무분별성

나. 국가안전보장회의(NSC) 확대·개편의 배경: 필요성

국가안전보장회의(NSC)의 조직 및 운영이 비교적 체계적으로 이루어지고 있는 미국의 경우, 제2차 세계대전 중 전쟁수행 주무부처인 전쟁부와 해군부가 주축이 되어 효과적인 연합전선 구축, 조직적인 작전수행 등을 위해 1947년 7월 「국가안보법」(National Security Law)의 제정과 함께 설립되었다. 이후 지금까지 미국의 국가안전보장회의(NSC)는 대통령의 최대한 자율권이 보장되는 가운데 국가안보와 관련된 국내·외교·국방정책 등의 조정·통합을 위한 지문기구로서 운영되고 있다.

한국의 경우에도 탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대응하면서 안보와 화해·협력의 균형 잡힌 대북 정책의 추진을 위해 국가안전보장회의(NSC)가 1998년 김대중 정부의 출범과 더불어 설립되었다.

그러나 김대중 정부의 경우, 국가안전보장회의(NSC)의 사무처가 총 10명에 불과한 지극히 작은 조직이었므로, 국가안전보장회의(NSC) 운영위원회를 지원하는 수준의 기능을 담당하였다.

따라서 노무현 정부의 등장과 함께 국가안전보장회의(NSC)는 평화번영정책의 수행을 위하여 탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대응하는 포괄적 국가안보전략의 수립기능 강화, 통일·외교·국방분야 등의 정책조정·통합 기능의 강화, 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립, 국가위기관리시스템의 확립 등을 지향하여 확대·개편되었다. 즉, 2003년 3월 「국가안전보장회의운영 등에 관한 규정중개정령안」의 성립과 함께 국가안전보장회의(NSC)가 확대·개편된 것이다.

(1) 탈냉전시대의 안보환경의 변화와 포괄적 국가안보전략의 수립기능 강화

탈냉전시대의 도래에 따른 국제환경의 변화, 세계질서의 다원화 및 국제사

회의 다극화, 국제관계에서 경제력의 비중의 증대에 따른 힘의 개념의 변화, 국제적 상호의존의 증대, 첨단기술의 혁신과 하이테크 전쟁의 도래 등의 변화가 나타나고 있고, 이에 따라 안보환경도 안보영역의 확대와 더불어 변화를 나타내고 있다.

즉, 탈냉전시대의 전환기적 상황에서 전통적인 군사적 위협뿐 아니라 국제 테러리즘, 마약, 환경, 인권, 국제조직 범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적·비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있다. 특히, 9·11테러와 같이 무차별적 목표를 대상으로 시간·공간·수단의 구분 없이 가해지는 국제테러가 21세기의 새로운 안보 위협요인으로 등장하고 있다.

이와 같은 국제안보환경의 변화는 동북아 지역 및 한반도의 안보환경의 변화에도 직·간접적으로 투영되어 나타나고 있다. 즉, 동북아 지역은 아직 과거 냉전의 유산이 잔존하고 있어 냉전기류의 존속에 따른 갈등과 대립이 존재하고 있고, 아울러 위에서 언급한 세계 안보환경의 변화의 영향과 더불어 전략환경의 유동성·불확실성이 증대하고 있다. 한반도는 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기를 둘러싼 북·미간의 갈등으로 인하여 불안정한 평화공존상태를 벗어나지 못하고 있다. 다시 말해, 협력과 갈등, 공조와 대립의 이중성을 내포하고 있는 동북아 지역에서 미국의 신안보정책, 일본과 중국의 군사적 경쟁, 한반도의 불안정한 평화공존과 북한의 핵·미사일 문제에 의한 군사적 긴장의 가능성, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁, 중국·대만의 안보 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양 관할권을 둘러싼 갈등 등은 동북아 안보환경에 변화를 초래할 수 있는 요인들이다.

따라서 이와 같은 탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대해 대응하기 위해서는 국가안보전략차원의 포괄적 안보전략의 수립이 필요하며, 이를 위해서는 포괄적 안보전략의 기획·수립 및 이행점검 기능을 수행할 수 있는 시스템의 정비가 필요한 것이다. 즉, 김대중 정부아래에서 외교안보수석실은 현안업무 보고와 처리 기능에 치중하였고, 국가안보장회의(NSC) 사무처는 총인원 10명(실무자

5명)에 불과한 조직, 위상, 인력의 취약성으로 인하여 상임위원회 회의운영 및 지원업무에만 치중하였다.

(2) 통일·외교·국방분야 등의 정책조정·통합 기능의 강화 및 국가정보의
종합화 및 공유체계의 확립

북한은 앞에서 언급한 바와 같이, 화해·협력의 대상인 동시에 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있으므로, 통일 및 대북정책은 화해·협력과 안보의 균형을 유지하면서 추진되어야 하고, 이를 위해 통일부, 국방부, 외교통상부, 국가정보원 등 관계 부처의 조정 및 협의가 필요하다.

그러나 김대중 정부의 통일외교안보 사령탑은 외교안보수석실과 국가안전보장회의 사무처로 이원적으로 운영되었으므로, 현안의 초기 검토과정에서부터 요구되는 조정·통합 기능이 취약하였다. 게다가, 외교안보수석실은 통일·외교·국방비서관실이 병렬로 편성되어 운영되었으므로, 파견 관료들의 각기 소속부처의 입장 대변 등으로 인하여 부처간의 종합적 업무조정엔 한계를 노정하였다. 또, 국가안전보장회의(NSC)는 상임위원회가 일부 정책조정 기능을 수행하였으나, 시스템에 의한 것이 아닌 위원 개개인의 역량에 의존하는 경향이 높았다.

이처럼, 통일외교안보 사령탑의 정책조정·통합 기능이 미약하였으므로, 관료적 부처 이기주의를 극복하는 데 한계가 있었고, 따라서 북한·외교·국방정보 등의 공유체계가 확립되지 못하고 종합적 분석기능도 취약하였다. 즉, 통일·외교·국방분야 등의 정책조정·통합 기능의 강화 및 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립이 필요한 것이다.

(3) 국가위기관리시스템의 확립

김대중 정부에서 청와대 외교수석비서관 산하의 외교안보상황실은 주로 부처와의 연락, 언론기사 스크랩 및 방송 모니터 기능에 치중하였으므로, 대규모 재난재해, 북한 급변사태, 무력충돌 등의 위기에 대한 예방, 대처, 관리 기능이 미흡하였다. 즉, 국가안보상의 재난, 위기 등에 대한 정부의 위기관리능력의 강화가 필요하며, 이를 위한 시스템의 정비가 필요한 것이다.

2. 국가안전보장회의(NSC)의 주요 조직과 운영

노무현 정부의 출범과 더불어 2003년 3월에 성립된 「국가안전보장회의운영 등에 관한 규정중 개정령안」에 의해 확대·개편된 국가안전보장회의(NSC)의 주요 조직과 특징에 관해 ‘정책조정 및 통합체계의 정비 및 기능의 강화’라는 관점에서 분석한다.

가. 국가안전보장회의(NSC)의 주요 조직

탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대해 유연하게 전략적으로 대응하고, 포괄적 국가안보전략의 기획·수립 및 이행점검, 통일·외교·국방분야 등의 정책조정·통합 기능의 강화, 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립, 국가위기관리시스템의 확립 등을 추구하기 위하여 국가안전보장회의(NSC) 사무처의 기능 보장 및 기구 확대·개편을 골자로 하는 「국가안전보장회의운영 등에 관한 규정중 개정령안」이 성립되었다.

「국가안전보장회의운영 등에 관한 규정중 개정령안」은 ①국가안전보장회의 상임위원회위원장을 통일부장관에서 대통령이 임명하는 상임위원으로 변경(안

제10조)과 ②국가안전보장회의의 사무처에 전략기획실·정책조정실·정보관리실·위기관리센터의 신설 및 인력증원(안 제16조, 제18조, 제21조) 등을 핵심내용으로 하면서, 국가안전보장회의사무처의 기능에 국가안전보장 관련 중장기 정책의 수립·조정, 국가안전보장 관련 현안정책 및 업무의 조정 등을 추가한 것이 주요골자이다.

『국가안전보장회의운영 등에 관한 규정중 개정령안』에 의한 국가안전보장회의(NSC)의 주요 조직은 <그림 IV-1>과 같은데, 보다 구체적인 역할 및 기능은 다음과 같다.

상임위원회는 안보회의의 위임에 의해 국가안전보장에 관련되는 대외정책·대북정책·군사정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의하는 기능을 하는데(안 제9조), 위원은 통일부장관·외교부장관·국방부장관·국가정보원장·사무처장이다. 단, 국무조정실장은 상임위원회에 출석하여 발언할 수 있고, 대통령 외교보좌관 및 국방보좌관은 상임위원회에 배석할 수 있으며(안 제8조), 국가안전보장회의의 사무처장은 안보회의의 회의록 작성을 위해 배석할 수 있다(안 제6조). 그리고 상임위원회는 운영의 효율적 지원을 위해 산하에 실무조정회의와 정세평가회의를 두고 있고(안 제12조), 위원장 인선은 안보회의의 의장(대통령)이 상임위원회 위원 중에서 임명하도록 되어 있다(안 제10조). 이는 국가안보회의의 의장인 대통령의 의지를 가장 실현할 수 있는 인사가 상임위원회 위원장직을 수행해야 한다는 전략적 취지를 살리면서 인사의 유통성을 확보하기 위한 것인데, 김대중 정부에서는 통일부장관이 상임위원장직을 수행하고, 노무현 정부에서는 국가안보보좌관 겸 사무처장이 상임위원장을 맡고 있다.

국가안전보장회의의 사무처는 『국가안전보장회의운영 등에 관한 규정중 개정령안』의 제3조에 제시되어 있는 바와 같이, 국가안전보장전략의 기획 및 수립, 국가안전보장 관련 중장기 정책의 수립 및 조정, 국가안전보장 관련 현안정책 및 업무의 조정, 국가안전보장 관련 정보의 종합 및 처리체계 관리, 국가위기

예방·관리 대책의 기획 및 조정, 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행 상황의 점검, 안보회의·상임위원회·실무조정회의 및 정세평가회의의 운영에 관한 업무 등을 수행하기 위하여 전문부서로서 전략기획실·정책조정실·정보관리실·위기관리센터를 신설하였다.

국가안전보장회의 사무처의 각 전문부서의 주요 업무 및 기능은 「국가안전보장회의운영 등에 관한 규정중 개정령안」의 제18조에 의하면 다음과 같다.

(1) 전략기획실

- (가) 국가안보전략의 기획 및 수립
- (나) 한반도 평화체제 및 군비통제에 관한 정책 기획
- (다) 다른 국가 및 국제기구와의 안보협력에 관한 정책의 기획
- (라) 군사력의 건설방향 및 그 밖의 중장기 안보정책의 기획
- (마) 지문기구의 운영, 지원 및 중요사안의 기획관련 임시조직의 구성
- (바) 국가안보전략의 기획·수립, 군사력의 건설방향 및 그 밖의 중장기 안보 정책의 기획 등의 사항에 관한 연구·조사

(2) 정책조정실

- (가) 상호 연계된 통일·외교·국방분야의 현안업무의 조정
- (나) 안보회의·상임위원회·실무조정회의의 운영 및 지원
- (다) 안보관련 주요 대외현안에 대한 부처간 협의체 운영
- (라) 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행 상황의 점검·평가
- (마) 정상외교 관련 기획 및 조정
- (바) 상호 연계된 통일·외교·국방분야의 현안업무의 조정, 정상외교 관련 기획 및 조정 등에 관한 연구조사

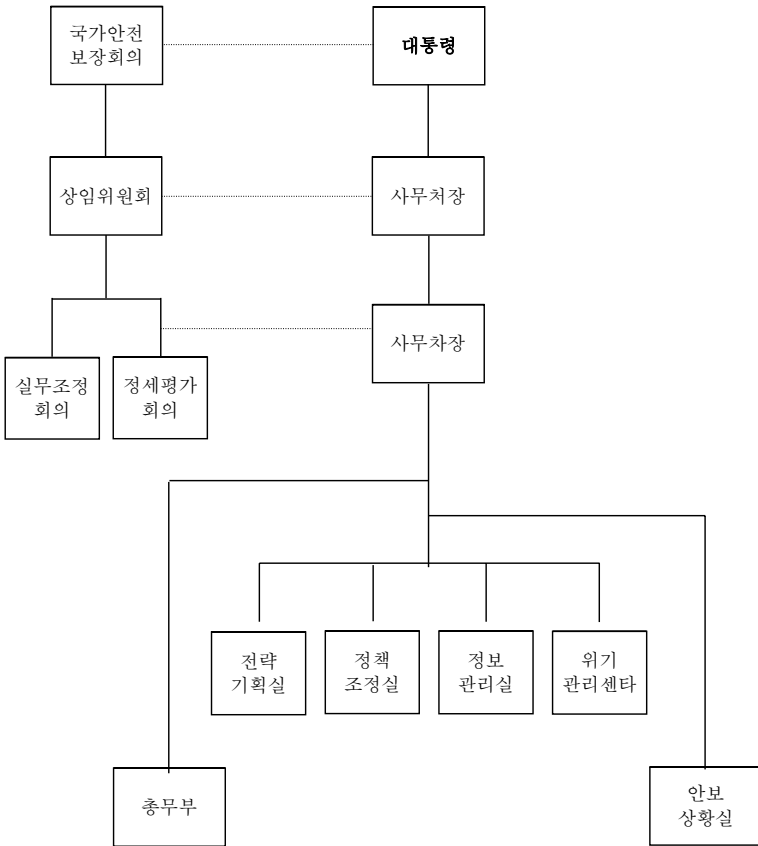
(3) 정보관리실

- (가) 안보관련 국가정보능력의 개선에 관한 사항
- (나) 안보관련 정보의 종합 및 판단
- (다) 안보관련 정보의 전파, 공유 등 운영 전반에 관한 사항
- (라) 정세평가회의의 운영
- (마) 안보관련 국가정보능력의 개선에 관한 사항, 안보관련 정보의 종합 및 판단 등의 사항에 관한 연구·조사

(4) 위기관리센터

- (가) 각종 국가위기의 예방 및 관리체계에 관한 기획 및 조정
- (나) 전시 국가지도에 관한 사항
- (다) 긴급사태 발생시 상황전파 등의 초기 조치
- (라) 국가 재난·재해 관리체계의 종합 조정
- (마) 상황실의 운영 및 유지
- (바) 각종 국가위기의 예방 및 관리체계에 관한 기획 및 조정, 전시 국가 지도에 관한 사항 등에 관한 연구·조사

<그림 IV-1> 한국 국가안전보장회의 조직도



나. 국가안전보장회의(NSC)의 운영

국가안전보장회의(NSC)의 운영에 관해서는 현행 국가안전보장회의 가운데 비교적 합리적이고 체계적으로 운영되고 있다고 평가되는 미국 국가안전보장회의(NSC)에 관해 분석한 후, 한국의 국가안전보장회의(NSC)의 운영에 관해 살펴본다.

(1) 미국 국가안전보장회의(NSC)의 운영

(가) 주요 구조와 운영

미국의 국가안전보장회의(NSC)는 국가안보정책의 사안을 검토하는 다단계 협의체와 그 운영을 지원하는 참모조직으로 구성되어 있는데, 구체적인 구성은 행정부 교체시마다 전면 개편되며, 대통령의 지시서(정책검토지시서 및 정책결정지시서)의 명칭도 변경된다.

국가안전보장회의의 협의체는 국가안보정책의 조정 및 통합을 위한 자문기구이나, 대통령의 정책결정이 국가안전보장회의(NSC) 하위위원회가 부처간 사전 조정절차를 거쳐 마련한 복수의 정책대안 가운데 하나를 선택하는 행위임을 고려해 볼 때, 실제로는 정책의결기구에 준하는 기능을 하는 기구이다.¹⁹⁶

이와 같은 특성을 지닌 협의체는 정책조정 수준에 따라 다층적 구조로 편성·운영되고 있다. 즉, 클린턴 행정부에서는 ①대통령이 주재하는 국가안전보장회의 본회의(National Security Council, NSC) ②안보보좌관이 주재하는 각료급위원회(NSC Principals Committee, NSC/PC), ③안보부보좌관이 주재하는 차

196 세종연구소, 「미국의 국가안보회의」, (성남: 세종연구소, 1998).

석급위원회(NSC Deputies Committee, NSC/DC), ④실무급 업무조정을 위한 업무조정반(NSC Interagency Working Group, NSC/IWGs) 등 4단계의 위계구조로 편성·운영되었다. 부시 행정부에서는 ①대통령이 주재하는 국가안전보장회의 본회의(National Security Council, NSC) ②안보보좌관이 주재하는 각료급위원회(NSC Principals Committee, NSC/PC), ③안보부보좌관이 주재하는 차석급위원회(NSC Deputies Committee, NSC/DC), ④매일 실무차원의 정책조정 및 통합을 위한 참모조직의 정책조정위원회(NSC Policy Coordination Committees, NSC/PCCs) 등 4단계의 위계구조로 편성·운영되고 있다.¹⁹⁷

참모조직은 미국 국가안전보장회의(NSC) 협의체의 정책조정 및 통합기능을 지원하고 대통령의 외교안보업무를 보좌하는 역할을 수행하는 조직으로서 ①지휘부: 안보보좌관 및 부보좌관, ②참모부: 기능국 및 지역국, ③지휘부와 참모부를 연결하는 사무처장(Executive Secretary) 등으로 구성되어 있으며, 법률상으로는 사무처장이 대표자이나 실질적으로는 안보보좌관의 지휘·통솔아래 운영되고 있다. 참모조직의 핵심기능이 정책조정 및 통합을 위한 지원·보좌 기능이기 때문이다. 즉, 사무처는 문서수발·기록작성·상황실 통제·일정관리 등 행정기능을 중심으로 수행하므로, 참모부와 사무처는 기능상 독립적으로 운영되고 있는 것이다.

참모조직의 주요 보직의 역할 및 참모부의 정책기능 수행을 구체적으로 살펴보면, 안보보좌관은 국가안전보장회의 본회의(NSC) 및 각료급위원회(NSC/PC)에서 정책조율을 담당하고, 정책지원 조직인 참모부 전체를 지휘·통솔하고 가동하는 핵심 역할을 한다. 안보보좌관직의 주요 특징은 각료도 아니면서 각료급 회의를 주재하고 국가안보회의가 아닌 백악관 소속이면서 참모부를 지

197 <<http://www.whitehouse.gov/nsc>>,

<<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspb-1.htm>>.

회하며, 이러한 중책임에도 임명시 상원의 인준을 받지 않는 점이다. 안보보좌관의 정치력 영향력은 대통령과의 영향력에서 비롯되므로, 안보보좌관은 충직한 중재자(honest broker)의 역할은 물론 대통령의 최고 ‘개인참모’(personal counselor)의 역할도 동시에 수행할 수 있어야 하고, 이를 위해 대통령의 신뢰, 외교·국방 분야의 근무경험, 대통령과의 대외정책 시각의 공유 등을 필요로 한다.¹⁹⁸ 클린턴 행정부의 버거(Berger) 안보보좌관은 올브라이트(Albright) 국무장관, 코헨(Cohen) 국방장관 등과 매주 1회 ‘ABC Luncheon’ 비공식·비공개 회동을 통해 부처간 정책조율을 도모하였다.

안보 부보좌관(2명)은 국무·국방 부장관과 협의하여 회의를 소집하고 의제 설정 및 자료준비를 담당하며, 차석급위원회(NSC/DC)의 주재를 통해 차관급 수준의 정책조정 및 통합 기능을 수행하는데, 원활한 역할 수행을 위하여

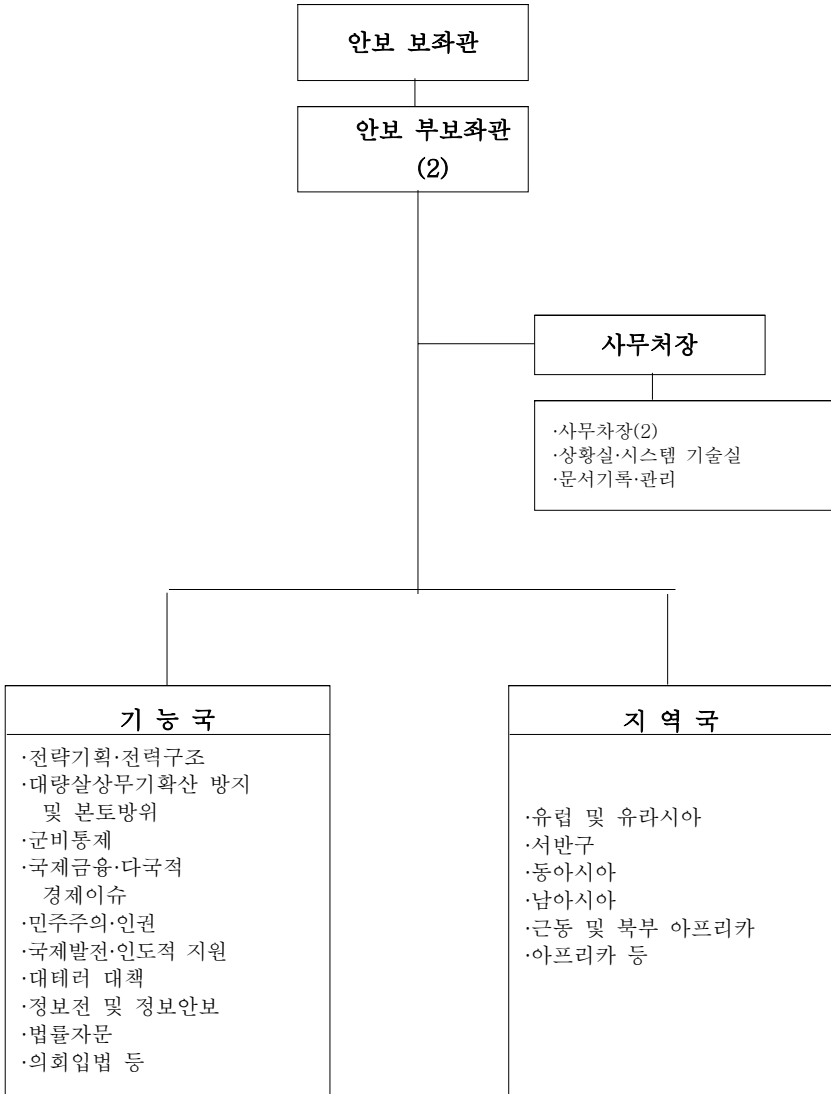
국무·국방 부장관과 매주 비공식 조찬 모임을 회동한다. 또, 안보보좌관은 위기관리위원회(CM)를 통해 평시 및 위기시 상황대처업무를 주관하고, 안보보좌관의 참모부 지휘를 보조하는 역할을 수행하고 있다.

사무처장은 국가안전보장의 지휘부와 참모부간의 정보의 흐름, 정책조율의 방향 등을 조절하고, 문서수발 및 회의록 작성·보관 등 문서기록·관리 업무, 국가안전보장회의 상황실에 접수되는 정보의 취합·보고 등 상황실 통제, 대통령의 안보관련 일정 준비·관리 등을 직접 지휘하는 역할을 한다. 즉, 사무처장은 산하의 상황실 및 시스템기술실을 관리하고, 내부 문서출납을 관장하고 있는 것이다. 상황실은 주요 정보취급 부처(CIA, FBI, 국무부, 국방부, 자원부 등)가 수시로 제출하는 안보관련 정확한 정보를 요약 취합하는 중요한 중추기능을 담당한다.

198 길정일, “미국 국가안전보장회의(NSC) 운영사례 연구”, 『국가전략』 6권 2호 (2000, 여름호).

그리고 참모부는 <그림 IV-2>에 나타나 있는 바와 같이, 국무부 조직과 비슷하게 기능국과 지역국으로 조직·운영되고 있다. 기능국은 민주주의·인권·국제기구, 국제발전·인도적 지원, 지구환경, 국제금융, 다국적 경제이슈, 대테러 대책, 전략기획·전력구조, 군비통제, 대량살상무기 확산방지 및 본토방위, 정보전 및 정보안보 등에 관한 정책을 다루고 있고, 지역국은 세계를 유럽 및 유라시아, 서반구, 동아시아, 남아시아, 근동 및 북부 아프리카, 아프리카 등으로 나누어 지역정책을 다루고 있다. 기능국과 지역국의 업무담당은 안보보좌관의 지휘·통솔아래 정책의 시안을 고려하여 비교적 융통성 있게 이루어지고 있다. 참모부는 국가안전보장회의 핵심적인 정책지원 부서인 만큼 업무수행에 있어서 고도의 전문성과 창의성을 필요로 하고 있다.

<그림 IV-2> 미국 국가안전보장회의 참모조직 체제



(나) 정책조정·통합 및 집행감시 시스템

미국 국가안전보장회의(NSC)의 정책조정절차는 정책 아젠다(agenda)의 설정 주체에 따라 정책검토 및 조정절차에 다소 차이가 있다. 즉, 정책제안자가 대통령이나, 행정부처나, 안보회의의 참모부나에 따라 정책검토 및 조정절차에 다소 차이가 있는 것이다.¹⁹⁹

대통령의 지시에 의한 경우, 대통령이 안보보좌관에게 정책시안을 구두 또는 비망록을 통해 지시하면, 안보보좌관(또는 부보좌관)은 사무처장을 경유하여 참모진에게 대통령 명의의 정책지시서 작성을 지시하고, 정책지시서가 작성되면 대통령의 서명을 받은 후 부보좌관에게 부처간 협의체(차관급 또는 차관보급)를 가동토록 지시한다. 부처간 협의체는 검토정책의 목표와 복수의 정책 대안을 담은 ‘초고’를 작성하고, 이를 관련 행정부처에 회람하여 부처별 입장을 재검토한 후 ‘제1차 보고서’를 작성하여 안보회의의 각료급위원회에 제출한다. 안보회의의 각료급위원회는 ‘제1차 보고서’를 바탕으로 정책을 검토하고, 그 결과는 안보보좌관에 의해 ‘합의요약문’형식 또는 각료간 합의가 이루어지지 않은 이견내용으로 정리되어 대통령이 주재하는 국가안보회의의 본회의에 보고된다. 즉, 안보보좌관은 대통령이 주재하는 국가안보회의의 본회의에서 각료급위원회의 합의 또는 이견 내용을 중심으로 쟁점, 대안 등을 발표 하고, 대통령은 참석각료의 의견을 재확인하는 것이다. 이후 대통령은 최종결정을 하게 되는데, 대통령이 수락할 경우, 안보보좌관의 지휘아래 대통령의 결정지시서가 작성되고, 이를 관련 부처 각료 등 극소수 인사들에게 통보하는 것이다.

행정부처의 각료가 국가안전보장회의(NSC) 사무처에 정책제안서를 제출한 경우, 사무처장은 이를 안보보좌관에게 보고하고, 안보보좌관은 대통령에게 서

199 길정일, “미국 국가안전보장회의(NSC) 운영사례 연구”.

면으로 보고한다. 대통령이 정책검토를 허락할 경우, 안보보좌관의 지시에 따라 참모진은 대통령 명의로 정책지시서를 작성하고, 이후 절차는 위에서 언급한 대통령 정책지시서 작성 이후와 동일하다.

안보회의의 참모부에 의해 정책제안서가 제출된 경우, 이는 사무처장을 경유하여 안보보좌관에게 제출되고, 안보보좌관에 의해 대통령에게 보고된다. 대통령이 정책검토를 허락할 경우, 이후 절차는 위의 두 경우와 동일하다.

이처럼, 정책조정절차는 정책제안자가 누구냐에 따라 정책검토 및 조정절차에 다소 차이가 있다. 단, 안보회의의 참모부 기능국에 설치된 법률지문관(legal advisor)의 심의는 정책 아젠다(agenda)의 설정 주체에 관계없이 정책의 합법성 검토²⁰⁰를 위해 반드시 거치도록 되어 있다.²⁰¹

그러나 비교적 합리적 절차에 의해 시스템 운용이 이루어지고 있는 미국 국가안전보장회의(NSC)의 정책조정 및 통합 기능에도 안보보좌관과 국무장관 간에 갈등·균형과외 등이 야기될 경우에 종종 혼란이 발생하고 있다.

그리고 미국 국가안전보장회의(NSC)는 정책검토, 심의, 결정과정 못지않게 정책집행에 대한 감시가능을 중요시 한다. 국가안전보장회의(NSC)에서 검토·심의·조정 등을 거쳐 결정된 정책이 실행에 옮겨지는 과정에서 여러 가지 제도적, 비제도적 장애에 부딪쳐 어려움을 겪을 수 있기 때문이다.

전직 안보보좌관의 상당수가 정책집행의 감시가 정책수립만큼 중요하다고 강조하고 있는데, 정책집행이 어려운 가장 큰 이유는 관료집단의 고의적 저항으로 지적되고 있다.²⁰² 대통령의 결정이 관료집단의 이익과 배치될 경우, 관료들

200 정책의 합법성 검토는 국가안보회의에서 취급하는 대외정책, 해외공작 등이 미국 및 해당국의 국내법에 저촉되는지를 검토하는 것이다.

201 법률심의 절차는 레이건 행정부 말기 노출된 이란 콘트라 사건 이후 새롭게 신설된 제도인데, 정책의 합법성확보 및 NSC 참모진의 내부감찰을 위한 것이다.

202 세종연구소, 「미국의 국가안보회의」.

은 정책을 아전인수식으로 해석하여 현실에 적용하거나 묵살할 수 있는 것이다.

따라서, 미국의 행정부는 국가안전보장회의(NSC)에 정책집행 감독권을 부여하여 감시역할을 수행토록 하고 있다.

(2) 한국 국가안전보장회의(NSC)의 운영

한국 국가안전보장회의(NSC)의 조직은 앞에서 언급한 바와 같이, 정책조정 수준에 따른 다층적 협의체와 이를 지원하는 참모조직으로 구성되어 있다. 즉, 협의체로는 대통령이 주재하는 국가안전보장회의 본회의, 안보보좌관 겸 사무처장이 주재하는 각료급 상임위원회, 그리고 상임위원회의 효율적 운영을 위해 사무처장이 주재하는 실무조정회의와 정세평가회의가 있다. 한국의 경우, 안보보좌관이 사무처장을 겸하고 있고, 사무처장이 미국의 안보부보좌관의 기능을 수행하고 있는 것이 특징이다.

참모조직은 국가안전보장전략의 기획 및 수립, 국가안전보장 관련 중장기 정책의 수립 및 조정, 국가안전보장 관련 현안정책 및 업무의 조정, 국가안전보장 관련 정보의 종합 및 처리체계 관리, 국가위기 예방·관리 대책의 기획 및 조정, 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행상황의 점검, 안보회의·상임위원회·실무조정회의 및 정세평가회의의 운영에 관한 업무지원 등을 수행하기 위하여 안보보좌관 및 사무처장의 지휘·통솔아래 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터 등 4개의 전문부서로 구성되어 있다.

전략기획실은 중장기 차원의 안보전략의 기획 등에 역점을 두면서 필요시에는 시안별 태스크포스(taskforce)를 구성하여 운영하고 있고, 주로 민간인 출신 전문가들이 활동하고 있다. 정책조정실은 지난 정부의 외교안보수석실의 기능을 담당하고 있는 핵심부서인데, 주로 상호 연계된 통일·외교·국방분야의 현안업무의 조정, 안보회의·상임위원회·실무조정회의의 운영 및 지원, 안보관련

주요 대외현안에 대한 부처간 협의체 운영, 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행 상황의 점검·평가, 정상외교 관련 기획 및 조정 등에 역점을 두고 있으며, 관련 부처 출신 전문관료들로 구성되어 있다. 정보관리실은 정보의 종합 및 판단, 정세평가회의의 운영 및 지원 등의 역할을 수행하고 있고, 위기관리센터는 각종 국가위기의 예방·대책 수립 등 총제적 관리와 상황실 운영에 역점을 두고 운영되고 있다.

이와 같은 조직적 특징을 지닌 국가안전보장회의(NSC) 사무처는 김대중 정부의 사무처에 비해 상당히 개선된 것으로 평가되고 있고, 따라서 노무현 대통령도 외교안보관련 보고채널을 국가안전보장회의(NSC) 사무처로 단일화시키고 있다.²⁰³

그러나 실제 운영에 있어서 다음과 같은 몇 가지 문제점을 노출하며 비판을 면하지 못하고 있다.

(가) 정책시스템의 문제

현행 국가안전보장회의(NSC)는 청와대 소속인 국가안보보좌관이 사무처장을 겸하면서 참모조직을 지휘·통솔하고 있다.

그런데, 국가안보보좌관 겸 사무처장은 지휘·통솔의 핵심인 사무처의 인사권을 실질적으로 장악하지 못하고 있다.²⁰⁴ 따라서, 국가안보보좌관 겸 사무처장은 조직 장악에 한계를 나타내고 있고, 참모조직의 정책지원을 제대로 받고 있지 못하고 있는 실정이다. 즉, 미국 국가안전보장회의(NSC)의 조직·운영과 비교해 볼 때, 국가안보보좌관 겸 사무처장의 권한과 책임이 명확하지 않고, 정책시

203 「중앙일보」, 2003년 7월 25일

204 「월간중앙」, 2003년 7월호

스텝의 운영에 문제가 있는 것이다.

(나) 정책조정 및 통합 기능의 한계

미국 국가안전보장회의(NSC)의 경우, 안보보좌관은 부처간 정책조정자 및 개인참모의 역할을 동시에 수행하면서 정책조정 및 통합에 핵심적인 역할을 하는데, 한국의 경우에도 마찬가지로 국가안보보좌관은 각료급 상임위원회를 통한 부처간 정책조정, 대통령 개인참모의 역할을 통한 정책적 영향 등 지극히 중요한 역할을 수행할 수 있다.

그러나 현행 NSC정책시스템에서 국가안보보좌관은 참모진 지휘·통솔의 한계와 더불어 대통령 개인참모 역할 수준의 활동을 전개하고 있다. 즉, 국가안보보좌관은 부처간 정책조정자 및 대통령 개인참모의 역할을 동시에 수행해야 하는데, 개인참모의 역할에 기울어져, 정책조율 및 조정 역할에 취약한 면을 종종 나타내고 있다. 예컨대, 북경 3자회담을 앞두고 한국 참여문제 등 다자회담 형태를 둘러싼 외교통상부 장관 및 국가안전보장회의(NSC) 사무차장과의 이견 노출, 한중정상회담의 공동선언문과 관련하여 사전에 배포된 문건 파문 등이 단적인 예이다.

(다) 참모진 인적구성의 전문성 문제

통일 및 대북 정책은 북한이 화해·협력의 대상인 동시에 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있기 때문에 화해·협력과 안보의 균형을 유지하면서 추진되어야 하므로, 국가안전보장회의(NSC) 참모조직은 이념적 균형이 요구된다. 그러나 현재 사무처의 전문가 구성은 진보성향으로 이념적 균형이 취약하다는 지적을 받고 있다.

또, 통일 및 대북 정책이 북한을 대상으로 하지만, 한반도 문제의 국제화로 인하여 관련 주변국 및 국제기구의 협력을 위한 통일외교가 매우 중요하고, 국익과 관련된 주요 국가의 지역연구도 매우 중요하다. 미국의 경우도 앞에서 언급되어 있듯이 기능국과 지역국으로 구성되어 있는 것이다. 그런데, 현재 국가안전보장회의(NSC) 참모조직은 미·일·중·러 등 국익에 중요한 지역의 전문성이 취약하며 북한 전문가로 치우쳐져 있다.

3. 소결론

탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대응하기 위한 포괄적 국가안보전략의 기획·수립 및 이행점검, 안보와 화해·협력의 균형 잡힌 대북 정책의 추진 등을 위하여 김대중 정부에서는 국가안전보장회의(NSC)의 상설화를 실행하였다. 그러나 국가안전보장회의(NSC) 사무처는 총인원이 10명(실무자 5명)에 불과할 정도로 조직, 위상, 인력에 있어서 취약성을 드러내고 있다. 이로 인해 상임위원회 회의운영 및 지원업무에만 치중하였고, 외교안보수석실 또한 주로 현안업무중심으로 운영되었다. 즉, 부처간 정책조정 및 통합능력이 취약하였다.

따라서 노무현 정부의 등장과 함께 평화변영정책의 수행을 위하여 탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대응하는 포괄적 국가안보전략의 수립기능 강화, 통일·외교·국방분야 등의 정책조정·통합 기능의 강화, 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립, 국가위기관리시스템의 확립 등을 지향하여 국가안전보장회의(NSC)를 확대·개편하였다.

노무현 정부의 국가안전보장회의(NSC) 사무처는 김대중 정부의 사무처에 비해 제도적 수준에서는 상당히 개선된 것으로 평가받고 있지만, 실제 운영에 있어서는 정책시스템의 결합에 따른 국가안보보좌관의 리더십의 한계, 정책조정 능력의 한계, 참모진 인적구성의 전문성 문제 등 적지 않은 문제점을 노출하고

있다.

따라서 국가안전보장회의(NSC)는 질적 개선을 위하여 국가안보보좌관의 권한과 책임, 역할 등을 보다 명확히 하여 참모진의 지휘·통솔능력을 강화하여야 할 것이고, 참모진의 인적구성도 창의성과 전문성을 바탕으로 한 정책능력의 균형있는 질적·양적 보강을 이루어야 할 것이다. 아울러 보다 체계적인 운영을 추구하여야 할 것이다.

V. 국회의 역할과 정당간 정책공조 및 협의과정

1. 민주화시대 정책추진체계에서 국회의 위상

일반적으로 정책이란 바람직한 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침²⁰⁵으로서 다양한 정책행위자들의 경쟁과 타협 및 조정의 산물이라고 할 수 있다.

한국의 대북정책은 한반도 내부의 민족적 문제인 동시에 주변 강대국, 나아가서는 전 세계와 관련된 국제문제이기도 하다. 따라서 대북정책에는 수많은 행위자와 요인들이 복잡하게 얽혀 있다. 한국의 대북정책은 북한을 포함한 외부의 행위자들을 대상으로 하는 대외정책의 성격을 띠고 있으면서 국내행위자들을 대상으로 하는 국내정치라는 성격도 포함하고 있다.

한국의 대북정책은 단순히 북한을 상대로 하는 정책이라기보다는 남북한간의 적대적인 분단체제 속에서 한국의 생존을 모색하는 분단관리정책인 동시에 한반도의 통일을 추구하는 정책이라는 내용을 지니고 있다.²⁰⁶ 그러나 엄밀하게 규정하자면, 대북정책은 통일정책의 목표를 달성하는 수단의 영역에 해당하고, 통일정책이 장기성을 띠는 반면에 대북정책은 현재적이고 단기성을 띠다고 볼 수 있다.²⁰⁷

205 정정길, 『정책학원론』 (서울: 대명출판사, 1992), p.37.

206 통일정책과 대북정책에 대한 개념적 차이에 대해서는 김기수, “문민정부의 대북 정책 기조와 성격에 관한 연구 -정책의 형성과 일관성 분석을 중심으로-”, 박사학위논문, 한양대학교대학원, 2001, pp.10-11.

207 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인”, 『한국과 국제정치』, 제14권2호 (1998 가을 겨울), p.194.

이와 같이 대북정책의 성격은 민주화 이후 전통적인 한미관계나 대외구조적 환경만으로는 충분히 설명할 수 없는 국내구조와 국내행위자들의 역할을 새로운 변수로 상정하게 만들었다. 즉 민주화는 대북정책에서 차지하는 국내적 행위자들의 비중을 증대시키는 데 기여하였다.

뿐만 아니라 민주화는 과거 대통령과 소수 정책결정자들의 전유물이었던 대북 이슈의 영역을 허물었은 뿐만 아니라 대북정책 결정과정에 의회, 시민단체, 여론 등 다양한 정치, 사회적 행위자들의 직·간접적인 견제와 감시, 그리고 참여와 개입을 불가피하게 만들었다.²⁰⁸ 따라서 민주화 이후의 대북정책의 결정체계는 대단히 복잡한 양상으로 전개되어 오고 있다.

특히 1993년 2월 문민정부가 출범한 이후부터는 기존의 군부권위주의시대를 청산하고 새로운 민주적인 헌정질서를 창출하려는 개혁정책을 본격적으로 추진하여 왔다. 한국의 민주주의는 문민정부의 출범 이후 역동적인 변화를 지속하면서 절차적 민주주의를 공고히 하여 참여민주주의를 지향하는 국민의 정부에 이어 참여정부를 출범시키면서 실질적 민주주의 단계로 성숙해 나가고 있는 것으로 보이고 있다.

한국 민주화의 역동적인 변화의 흐름은 국가에 의해 독점되어 왔던 대북정책의 틀에도 중대한 변화를 초래하면서 대북정책의 성격에 영향을 미치는 국내적 행위자간의 역학관계에도 부단한 변화가 동반되고 있다.

한국의 대북정책의 흐름을 지배하고 있는 민주화과정의 핵심에는 국가에 대한 시민사회의 도전이라는 정치적인 메시지가 담겨져 있다. 국가독점지배체제를 다양한 행위자들에게 분산시키려는 민주화의 조류는 정부로 대표되는 국가의 독점적 권한을 약화시키는 한편 형식적 대의장치로 존속되어 왔던 국회의

208 권영진, “북한 핵문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구 -대외환경과 국내정치의 갈등을 중심으로-”, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 1998, p4

위상을 격상시키면서 대의민주주의의 중심적 기제로 발전시키려는 노력이 지속적으로 경주되어 왔다. 문민정부의 출범이래 국회는 대통령의 취임식을 거행하는 신성한 민의의 전당으로 거듭 태어나고 있는 것이다.

특히 민주화과정의 한국정치에서 발견되고 있는 특징적인 현상은 대북정책을 주도하고 있는 정책당국이 분점정부(divided government)의 형태로 출현하고 있다는 점에 있다. 민주화과정에 의하여 행정부와 입법부 사이의 불균형을 해소하려는 노력이 진행되는 와중에서 분점정부의 출현은 행정부와 입법부 사이의 관계 및 상호작용의 체계를 설정하는 데 많은 어려움을 주고 있다.

일반적으로 민주화 이후의 한국정치에서 나타나고 있는 분점정부의 등장은 민주주의 운영의 방식과 질에 있어서 심대한 영향을 미치고 있는 것으로 이해되고 있다. 이론적으로 보자면, 분점정부 하에서는 행정부와 입법부가 협력과 공존보다는 정치적 교착과 대결의 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다.²⁰⁹

따라서 민주화시대의 분점정부를 배경으로 국회가 상징적인 민주공간으로 위치하고 있는지 아니면 실질적인 민의의 전당으로서 변화 발전되어 왔는지에 대한 평가는 한국정치의 개혁 및 발전을 위해 대단히 중요한 문제이다.

과연 분점정부하에서 국회는 국민을 대표하는 헌법기관으로서의 역할을 얼마나 효과적으로 수행하여 왔는가? 국회가 헌법기관으로서 어떠한 역할을 수행하여 왔는지도 국회의 위상을 검토하는 데 대단히 중요하다. 이러한 점에서 국가의 안위에 직결된 대북정책을 추진하는 과정에서의 국회의 위상과 역할을 검토하는 일도 대단히 중요하다. 민주화시대의 세 차례의 평화적인 정권교체에 따른 새로운 환경변화에 대응하면서 과연 국회는 북한 및 통일문제에 어떠한 역할을 담당해 왔는지가 검토되어야 할 것이다.

209 장훈, “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원”, 『한국정치학회보』, 제35집4호 (2001 가을), pp. 107-127참조

이제 국회는 산업화 민주화시대의 국회상을 넘어 정보화·세계화시대의 국회의 위상을 요구받고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 국회는 한국사회의 발전을 저해하는 불신을 받으면서 개혁의 대상으로 지목받고 있는 현실에 직면하고 있다.

2. 국회의 역할: 견제와 협력

가. 문민정부

(1) 정책목표 : 3기조 3단계 통일방안

1998년 2월 25일 김영삼 정부는 ‘문민정부’임을 자임하면서 민주화시대의 부응하는 새로운 국가전략과 국정운영 방식에 대한 비전을 제시하면서 출범하였다. 김영삼 대통령은 민의의 전당인 국회에서 대통령에 취임하면서 의회주의를 신봉하는 정치인이라는 점을 강조하였다는 점에서 의회정치를 활성화하고 의회민주주의의 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대되었다.

김영삼 대통령이 이끄는 문민정부는 의정활동을 수행하고 있는 14대 국회를 비롯하여 민주화 과정에서 급격하게 팽창된 시민사회와 함께 민주화시대에 조응하는 새로운 국정운영체계를 형성하기 시작하였다.

우선 김영삼 정부는 정국의 안정을 도모하면서 정부당국이 구상하고 있는 정책을 효과적으로 추진해 나갈 수 있는 기반을 안정적으로 확보하고 있었다. 국민들이 선출한 대통령이 구성한 문민정부라는 점에서 시민사회로부터의 정당성을 확보할 수 있었으며, 정국운영의 한 축을 담당하고 있는 국회도 정부정책을 추진하는 데 유리한 기반을 확보하고 있었다.

김영삼 정부와 함께 국정을 책임지고 있는 14대 국회는 집권당이 3당연합

을 통하여 여대야소를 형성하면서 우월적인 지위를 차지하고 있었다. 문민정부는 다수당의 지위를 점유하고 있는 집권당을 통하여 국회를 지배해 나갈 수 있는 발판을 확보하고 있었던 것이다. 강력한 여당은 정부정책을 의회에서 관철할 수 있는 유리한 장에 놓인 반면에 약한 야당은 정부와 여당을 상대로 야당의 몫을 다하기에는 역부족인 상태였다. 14대 국회를 지배하고 있었던 집권여당은 다시 정권재창출에 성공함으로써 정책의 일관성을 유지할 수 있는 기반을 확보할 수 있게 되었다.

김영삼 대통령은 1993년 7월 6일 민주평화통일자문회의 개회사를 통하여 기존의 ‘한민족공동체통일방안’의 기본 골격을 유지하면서 남북기본합의서의 화해협력의 정신을 반영하여 통일과정을 화해협력, 남북연합, 통일국가의 3단계를 핵심으로 하는 ‘민족공동체통일방안’을 발표하였다.²¹⁰ 그리고 이러한 과정을 추진하는 기초로서 민주적 국민합의, 공존공영, 그리고 민족복리라는 세 가지 개념을 제시하였다. 김영삼 정부에서는 노태우 정부의 한민족공동체 통일방안에서 제시되고 있는 통일과정에 대한 불명확한 단계구분을 명확히 하고, 화해협력 단계의 중요성을 강조하는 대북정책의 기초를 제시했다.

문민정부의 민족공동체 통일방안에서 상정하고 있는 통일정책의 궁극적 목표는 1민족1국가1체제(자유민주주의와 시장경제체제)형태의 통일을 실현하는 것이다. 대북정책은 이러한 정책목표를 달성하기 위한 현실적 기반을 조성하는 데 목표를 두고 있었다.

문민정부가 추구하고 있는 대북정책의 기본적인 목표는 북한의 개혁개방이며, 이를 위해 북한을 관리의 대상으로 상정하고 향후 대북정책은 분단관리정책으로 이루어질 것이며, 이를 유도하기 위하여 상호주의에 기초하여 실행할 것이

210 김영삼, “통일의 길은 민족번영의 길 -민주평화통일 제6기 출범회의 개회연설문”, 『김영삼 대통령 연설문집』, 제1권 (서울 : 대통령비서실, 1994), pp.303-307.

라는 점으로 요약된다.²¹¹

(2) 대국회와의 관계

(가) 핵문제

민주화 운동을 통해 정치적 기반을 축적하면서 최고의 국가지도자로서 대권을 행사할 수 있는 지위를 확보하는 데 성공한 김영삼 대통령은 국민들의 직선을 통하여 선출된 최초의 문민정부의 대통령이라는 자신감이 국정을 운영하는 데 커다란 영향력을 미치기 시작하였다.

문민정부가 신한국의 창조를 위하여 구상한 새로운 개혁적 프로그램은 한반도 문제를 상대하는 과정에서도 드러나기 시작하였다. 김영삼 대통령은 보수적인 이념을 견지하고 있는 인물임에도 불구하고 북한에 대한 전향적인 자세를 통해 남북관계에 있어서도 새로운 변화를 모색하려는 의욕을 보이기 시작하였다.

제14대 대통령 취임식에서 김영삼 대통령은 “어느 동맹국도 민족보다 더 나은 수는 없습니다. … 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못합니다”라는 발언을 통해 가시화되기 시작하였다.²¹² 김영삼 대통령의 취임식 발언은 국가보다도 민족주의적인 관점에서 한반도 문제에 접근하겠다는 매우 전향적인 메시지를 담고 있었다. 이와 같은 대통령의 정책의지는 인

211 김기수, “문민정부의 대북정책 기조와 성격에 관한 연구 -정책의 형성과 일관성 분석을 중심으로-”, pp.76-77.

212 통일원, “제14대 대통령취임사(1993.2.25)”, 『통일·대화관련 대통령·통일부총리 연설집』 (서울 : 대경인쇄, 1994), pp.11-12; 『동아일보』, 1994년 6월 10일, 1995년 8월 20일; 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인”, p.199.

사정책에 반영되기 시작하였고, 당면한 남북관계의 현안을 처리하는 문제에도 적용되었다. 문민정부의 초대 통일부총리에 비교적 진보적 인사로 알려진 한완상이 기용되었고, 한완상 장관은 미전향 장기수인 이인모 노인을 인도적인 차원에서 송환하기로 결정하였다. 한완상 장관은 “북한을 고립시키거나 봉쇄하여 더욱 비합리적으로 대항하도록 만들기보다는 북한이 민족공동체의 일원으로서 국제사회에 참여하도록 도와주는 참여화정책을 추진할 것입니다”라는 입장을 표명하였다.²¹³

더군다나 문민정부의 이 같은 결정은 북한이 1998년 3월 12일 NPT로부터 탈퇴한다는 선언을 발표한 직후에 이루어졌다는 점에서 파격적인 성격을 띠고 있었다. 이것은 문민정부가 출범초기에는 핵문제와 인도적 차원의 문제를 분리하여 접근하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있었다.

그러나 보수연합에 의한 집권이라는 김영삼 정부가 출범하게 된 방식은 대북정책이 추진되어 나가는 방식을 일정하게 규정하였다.²¹⁴ 1992년 12월 대선에서 결과적으로 승자연합이 되었던 집권여당의 김영삼 후보에 대한 지지세력은 김대중을 후보로 한 패자연합에 비해 훨씬 더 보수적인 다양한 세력의 연합체였다. 이 연합은 호남배제, 냉전적 반공주의, 상위 중산층, 그리고 온건 반군부 독재 민주화세력을 기반으로 하였다는 점에서 대북문제에서 김영삼 정부의 정책선택의 구조적 범위를 제한적으로 설정하게 만들었다.²¹⁵

김영삼 정부의 집권세력을 구성하고 있었던 강·온파 그룹들은 북한의 NPT 탈퇴이후 북한 핵문제의 성격규정과 대응책을 마련하는 과정에서 대립구도를 형성하기 시작하였다.²¹⁶ 북한핵문제를 둘러싸고 나타나기 시작한 강·온파간의

213 국회사무처, 『제160회 국회 외무통일위원회회의록』, 제1호 (1993.3.15), p.38.

214 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인”, p. 208.

215 최장집, 『한국민주주의의 조건과 전망』 (서울 : 나남, 1996), p.245.

216 유희적인 대북정책을 주장한 그룹은 한승주 외무부장관과 한완상 통일부총리가

갈등구도는 대통령, 정부, 의회, 정당 및 시민단체 등과 같은 상이한 행위자의 수준에서만 나타나는 것이 아니라 같은 행위자의 내부적인 차원에서도 존재하는 복잡한 양상으로 나타나기 시작하였다. 이에 대해 관료정치모델에서는 정부가 단일하고 합리적인 조직이 아니라 정부정책에 대한 각기 다른 의견을 갖고 서로 경쟁하는 많은 조직들과 개인들로 구성되어 있다는 이론을 주장하고 있다.²¹⁷

이러한 과정에서 상대방의 위상을 약화시키기 위해 비밀문건을 유출시키는가 하면, 북한의 NPT 탈퇴문제와 관련해서도 상대방을 격하시키고, 주요 정책 결정에서 상대방을 배제시키기 위해 노력하는 모습으로 나타나게 된다.²¹⁸ 이와 같은 집권층의 내부구조에 나타나는 정책혼선은 김영삼 대통령이 대북정책의 추진방식을 둘러싸고 의견을 달리하는 이회창 총리를 자신의 권위에 도전한다는 이유로 교체시키는 사건을 야기하기도 하였다.²¹⁹ 대북정보를 독점하면서 해석권을 행사하고 있는 관료조직들간의 갈등은 김영삼 대통령의 올바른 정책선택의 장애요인으로 작용하였다.²²⁰

북한 핵문제를 둘러싸고 나타나기 시작한 집권층 내부에서의 강-온파사이

며, 강경한 대북정책을 주장한 그룹은 청와대의 박관용 비서실장과 정종욱 수석 및 권영해 국방장관이었다. 『동아일보』, 1998년 7월 21일

217 Jerel Rosati, "Developing Decision-Making Framework : Bureaucratic Politics in Perspective", *World Politics*, No.33 (January 1981).

218 배종윤, "한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해", 『국제정치논총』, 제42집4호 (2002), p.108.

219 『동아일보』, 2001년 2월 15일. 김영삼 대통령은 이회창씨는 총리취임 이후 국무총리의 법적 권한을 주장하며 대통령의 지휘를 받기를 꺼려하다니 급기야 북핵 및 외교적 문제 등 대통령의 업무까지 자신이 지휘하겠다고 언론에 공개해 버리는 월권행위를 하였다고 회고하였다. 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록』, 上, (서울 : 조선일보사, 2001), p.280.

220 김치수, "북한정책의 혼선과 갈등", 『신동아』, 1994년 9월호

의 대립은 전향적인 대북정책을 강경노선으로 전환하게 만들었다. 김영삼 정부 내에서는 북한의 핵문제를 민족문제와 국제문제라는 다중적 성격을 띠고 있었다는 점을 인식하고는 있었지만, 어느 것을 우선에 두고 정책을 추진해야 할 것인지에 대해서는 다양한 입장들이 공존하고 있었다. 문민정부는 북한이 NPT를 탈퇴하기 이전까지는 북핵문제를 남북한 당사자의 차원에서 해결하려는 입장을 견지하고 있었다.

김영삼 정부는 북한의 핵의혹 해소에 모든 남북현안들을 종속시키면서, 당사자의 차원에서 북한에 대한 압박전략을 통하여 핵의혹을 해소하는 데 주도적인 역할을 담당하고자 노력하였다. 핵문제와 경협을 연계하여 핵문제가 해결되지 않는 한 북한과의 대화 및 교류협력을 중단한다는 강경한 입장을 표명하였다. 김영삼 정부는 핵문제가 국제적 현안으로 등장한 가운데 경협을 포함한 남북관계의 실질적 진전을 매우 부정적으로 파악하고 있었다. 이러한 흐름을 배경으로 김영삼 대통령은 1993년 6월, 취임 1백일 기자회견장에서 “핵을 가진 자와는 약속할 수 없다”는 강경한 입장으로 전환하기 시작하였다.²²¹

이와 같이 문민정부는 출범초기부터 북핵문제에 따른 북한의 돌출적인 현상에 직면하면서 정책혼선을 야기하는 문제점을 드러내고 있었다. 문민정부의 정책혼선은 국회와의 관계를 형성하는 과정에서도 부정적으로 작용하기 시작하였다.

문민정부가 출범한 이후 1992년 5월 30일 처음으로 소집된 제14대 국회에서는 집권당이 원내 다수당의 지위를 차지하면서 문민정부의 국정운영을 안정적이고 효율적으로 뒷받침할 수 있는 조건을 갖추고 있었다. 문민정부는 신한국의 창조를 위한 국정개혁 내지 정치개혁과 관련하여 의회에 대해서도 국민적

221 통일원, “김영삼 대통령의 취임사 및 기자회견문”, 『통일·대북관련 대통령·통일부총리 연설집』, p.23.

불신을 해소하고 생산적인 국회를 만들기 위하여 새로운 의회운영제도를 도입하려는 노력을 시도하였다. 연간 국회운영 기본일정의 수립, 원구성시기의 법정화, 중계방송제도의 도입, 정보위원회의 신설, 예산결산제도의 개선, 위원회 안전심사제도의 개선, 입법지원조직(법제예산실, 의정연수원의 신설), 의안의 전산 입력 등의 제도를 도입하였다.

그러나 의회내의 정당간 권력관계는 입법과정의 중요한 환경에 해당한다.²²² 중앙집권적 당내구조가 그대로 존속되고 있는 한국 국회에서는 국회내 정당간 권력관계의 변화가 입법과정에 크게 영향을 미치고 있었다.²²³ 대통령이 소속한 정당이 국회의 다수당으로서 우월적 지위를 차지하면서 초래된 힘의 불균형은 국회의 대정부 견제활동을 무력화시키고 있었다.

한국국회의 여당의원들은 의회구성원이라는 동질성을 바탕으로 행정부대 입법부리는 관계 속에서 독립된 입법기능을 수행하기 보다는 오히려 정부와 일체감을 가지면서 정부·여당 대 야당의 구도 속에서 입법활동을 수행하려는 관행이 체질화되어 있었다.

문민정부가 집권당을 통한 국회의 지배가 가능할 수 있었던 것은 대통령이 집권여당의 총재로서 민주자유당의 정당활동 및 원내 의정활동에 영향을 미치고 있었고, 행정부와 여당도 ‘당정협의회’라는 당정 협조제도를 통하여 긴밀하게 연계되어 있었기 때문이었다. 여당의 당론은 정당간부 및 대통령·관계각료로 구성된 당·정회의에서 결정되며, 대부분의 정책결정에서 정당 원내총무는 의회내 자당 소속 의원들을 지휘·독려하고 이들의 의사를 일사분란하게 획일화하여 표

222 Virginia Gray, “Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Time Series Analysis”, *American Journal of Political Science*, Vol.20, May 1976.

223 최정원, “국회 입법과정의 변화와 특징”, 『한국정치학회보』, 제35집 3호 (2001), p.142.

결시에 행동의 통일을 기한다.²²⁴ 집권여당이나 행정부의 발의에 의한 모든 법안에 대한 논의와 결정이 이루어지는 당정회의의 실질적 책임자는 대통령이였다. 국회는 대통령의 의지를 입법하여 행정으로 관철할 수 있게 만드는 통치수단의 기능을 담당하고 있었다.

그것은 대통령이 여당의 공천, 정치자금, 당직과 공직배분 등에서 제왕처럼 절대적인 영향을 미쳤고 이러한 수단을 통해 여당을 통제하면서 의정활동을 좌우할 수 있었기 때문이다. 따라서 국회의 제도적 자율성과 독립성은 제대로 유지될 수 없었다. 정당과 국회는 민주화시대로 이행되는 과정에서도 대북정책 결정과정에 참여는 하고 있었지만 실질적인 행위자로서는 여전히 소외되고 있었다.

더군다나 집권세력을 구성하고 있는 문민정부와 민자당사이에서는 상호간에 보이지 않는 갈등이 내재되어 있었다. 문민정부는 집권당을 구성하고 있는 정치세력의 소수파에 지나지 않는 정치적 위상을 차지하고 있었다. 김영삼 대통령은 문민정부가 추구하려는 개혁정치를 집권당을 통해 구현하기가 쉽지 않았다. 따라서 김영삼 정부는 당이나 국회보다는 정부를 대북정책의 중심축으로 삼고자 하였다.

이에 따라 김영삼 정부의 출범 이후 일반적으로 정부는 정책을 결정하고, 집권여당은 정부정책을 옹호하고 수습하는 역할에 국한되는 문제점이 드러나고 있었다. 김영삼 정부의 집권초기에는 당과 정부가 국정운영의 양대 축으로서 정책결정 과정에서 긴밀한 협조가 이루어져야 함에도 불구하고 그렇지 못하고 있었다.

문민정부하의 14대 국회에서 외교안보문제에 대한 여야의 인식은 과거처럼 여당이라고 해서 무조건 친정부적이고 보수적이지 않고, 야당도 반드시 정부에

224 김운태 외, 『한국정치론』 (서울 : 박영사, 1982), p.334.

대해 비판적이거나 진보적이지만은 않은 다원주의적인 성향으로 변모되는 양상을 보여 주었다.²²⁵ 신정부출범이후 처음으로 소집된 국회 외무통일위원회에서 여당의원들은 정부당국의 대북관과 대북정책을 신랄하게 비판하는 현상이 나타났다.²²⁶ 이것은 14대 국회를 구성하고 있는 의원들과 정당들이 이념과 정책을 공유하는 동질적인 정치집단이 아니라 정치적인 이해관계에 따라 급조된 정치집단이기 때문에 같은 정당내에서도 사안에 따라 상이한 태도를 견지하고 있었기 때문이었다. 김영삼 정부 초기의 정부의 대북정책에 대한 의회의 논의가 갖는 특징은 여당의원들이 정부의 정책에 비판적인 반면, 야당의원들이 정부가 구상하거나 추진하고 있는 정책방향에 더욱 공감하고 있었다는 것이다.²²⁷ 정부가 결정한 이인모 노인의 송환문제를 둘러싸고 야당의원들은 정부의 조치가 인도주의적인 견지에서나 남북화해의 차원에서 바람직한 것으로 평가한 반면에 여당의원들은 한결같이 정부당국의 인일한 대북관과 대북정책을 비판하는 역전된 상황이 연출되었다. 민주당의 의원들(임복진, 이석현)은 한반도 위기설과 관련하여 정부가 핵문제와 경협, 그리고 북미수교를 일괄적으로 해결하는 이른바 일괄 타결방식을 채택하지 않음으로써 야기된 것으로 주장하였다.

문민정부의 초기에는 거대여당이 국회를 주도해 나갈 수 있는 유리한 고지를 점유하고 있었음에도 불구하고 오히려 정부의 대북정책에 제동을 거는 문제점이 드러나고 있었다. 국무총리를 역임한 바 있는 민지당의 노재봉 의원은 국회본회의를 통하여 정부당국의 통일외교 안보정책을 전면적으로 부정하는 듯한 발언을 발표하여 파문을 야기하기도 하였다.²²⁸ 노재봉에 의하면 정부는 환상속

225 『동아일보』, 1994년 2월 22일

226 국회사무처, 『제160회 국회외무통일위원회 회의록』, 제1호, pp.44-67.

227 권영진, “북한 핵문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구 -대외환경과 국내정치 의 갈등을 중심으로-”, p.134.

228 민지당의 노재봉의원은 1994년도 11월의 본회의 발언을 통하여 “대북정책에서

에서 노사협상과도 같은 외교를 펼친 것이고, 진정한 평화를 확보하기 위한 ‘채찍’을 한번도 사용하지 못했다고 한다.²²⁹

이와 같이 보수를 표방하는 집권세력의 내부에서조차 갈등을 유발할 정도로 불확실성이 지배하고 있는 남북관계를 대상으로 하는 대북정책은 고도의 정치적 결단을 요구하는 선택의 문제일 수밖에 없다. 따라서 대통령을 비롯하여 책임 있는 지위에 있는 정책결정자들의 역량과 역할이 그만큼 중요할 수밖에 없다. 문민정부의 대북정책의 기초는 평화공존적 통일을 지향하고 있었지만 대통령의 상황인식과 대북발언의 성격에 따라 정책기조도 하루아침에 변모되는 우여곡절을 거듭하고 있었다. 국내외적으로 전환기적인 역동성이 동반되고 있는 가운데서 문민정부가 선택한 대북정책의 흐름은 김영삼 대통령의 대북관이 국민적 논의과정을 거쳐 공식화된 통일정책보다 우선하고 있었다.

문민정부의 출범 이후 나타나기 시작한 정책혼선은 1994년 7월 김일성의 사망에 따른 새로운 환경에 대응하는 과정에서도 계속해서 재생산되고 있었다. 김일성 사망 이후 미국의 유화적인 자세와 한국의 강경한 입장에 따른 차별화 현상²³⁰은 북한의 통미봉남 전략을 야기하면서 한반도 정세가 북미관계를 중심으로 논의되는 국면으로 전개되는 문제점을 낳게 하였다. 김일성의 사망에 대한 김영삼 정부의 강경대응과 북한측의 맞대응으로 남북관계가 전면적으로 단절되는 가운데, 북한의 새로운 지도자 김정일과 미국의 클린턴 정부간에는 핵을 매개로 하여 상호 공통의 실리를 추구하려는 실용주의적인 자세를 견지하면서 양보와 타협을 통한 평화적 해결의 방법을 선택하고 있었다.

사상 처음으로 야당과 친북세력의 박수를 받고 있는 것이 지금 이 나라 정부의 모습” 이라고 김영삼 정부의 대북정책에 대해 신랄한 비판을 제기하였다. 『한겨레신문』, 『동아일보』, 1994년 11월 2일

229 최종욱 외, 『보수주의자들』, (서울 : 삼인, 1997), p.149.

230 『동아일보』, 1994년 7월 8일.

문민정부는 김일성 사망 이후의 북한정세나 북미협상에 대응하는 과정에서도 다시 한 번 정책운영능력의 한계를 드러내고 있었다. 김영삼 정부의 집권기간 동안 한반도를 둘러싸고 전개되고 있는 통일환경은 하루가 다르게 탈냉전의 흐름을 타고 국제화·비제로섬화 되고 있는 반면에 한국의 대북정책은 아직도 남북대결을 전제로 한 서울-평양간의 제로섬 게임이 정책운영의 기초를 이루고 있었다. 한국은 미국과 북한이 변하고 있다는 사실을 제대로 갈파하지 못한 채 북한이나 미국으로부터도 소외되는 문제점을 낳고 있었던 것이다. 이에 따라 문민정부는 북한으로부터는 배제되고 미국을 통하여 핵문제에 대한 한국측의 입장을 관철해 나갈 수밖에 없는 위치로 전략하게 되었다.

이에 대해 제170회 국회본회의에서는 야당의 이기택 대표가 김영삼 정부가 북미회담의 본질적 의도와 성격을 제대로 파악하지 못하여 한미공조체제가 균열되고 남북문제에서 주도권을 상실하는 것은 물론이고 외교적 고립까지 초래되었다는 강력한 비판을 제기하였다.²³¹

김영삼 정부가 북한의 돌출적인 행동으로 대북정책의 일관성을 상실한 채 현상추수적인 반응양식으로 대응하는 과정에서 제14대 국회도 민의를 대변하는 대의제 장치로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있었다. 제14대 국회는 민주화시대의 국회로서 정부정책과의 경쟁적인 관계를 유지하면서 의정활동을 수행하지 못하고, 문민정부에 의해 추진되는 대북정책을 논의하는 공간에 불과하였다. 기껏해야 정부각료들을 출석시켜 대정부질문을 통하여 정부의 입장을 경청하고 정부부처들과의 상호관계 및 역할 등을 규명하는 데 주력하면서 국정을 감독하고 각 정당의 입장을 전달하는 기능을 수행하고 있었다.

강력한 대통령제를 중심으로 중앙집권적인 위계질서로 구축된 한국의 정치

231 국회사무처, “제170회 6차 본회의 교섭단체대표연설”, 『제179회 국회 국회본회의 회의의록』, 제6호(1994.10.20), p.4.

현실에서 3권분립에 기초한 대의제 제도적 장치로서의 입법기관에 주어진 고유한 역할의 하나인 대정부 견제활동은 전적으로 야당의 몫이었다. 그러나 비상설 회의체기관인 국회에서 소수당의 지위에 머무르고 있는 야당이 정부의 정책을 견제하는 역할을 기대하기란 어려운 실정이었다. 대통령 대 국회의 대결보다는 대통령 및 여당 대 대결의 대결이 일반적으로 진행되기 때문에, 한국에서 전개되는 일반적인 권력견제는 집권세력 대 반집권세력의 형태로 이뤄지는 것이 보편적이다.²³² 따라서 야당이 본회의나 상임위 활동을 통하여 출석한 국무위원들을 상대로 정부정책에 대한 비판을 제기하는 수준 이상의 영향력을 행사하기는 어려운 실정이었다. 또한 전문적인 정책을 다루는 데 있어서도, 행정관료가 전문성에 기초한 문제해결을 추구한다면, 의원은 대표성에 기초한 이익대변을 추구하기 때문에 정부를 견제할 수 있는 권한을 충실하게 이행하는 데 한계를 안고 있었다.²³³

이와 같이 14대 국회의 한계는 1992년도 5월 30일부터 1996년도 5월 29일 까지의 4년여 남짓 기간 동안의 의정활동을 수행하는 과정에서 대북정책을 전담하는 상임위원회인 통일외무위원회에서는 총 9개의 법률안과 43개의 동의안 그리고 7개의 결의안을 처리하였는데, 북한문제에 대해서는 단 한 건의 법률안도 처리하지 않고 단지 북한핵문제와 관련하여 2건의 결의안만 채택하면서 대북정책결정기관으로서의 역할을 마감하는 것으로 드러났다.²³⁴

김영삼 정부의 독선적인 국정운영 과정에서 주변적 참여자에 머무르고 있

232 배종윤, “한국의외교정책 결정과정과 관료정치”, 박사학위논문, 연세대학교대학원, 2001, p.65.

233 Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge : Harvard University Press, 1981).

234 국회통일외무위원회, 「통일외무위원회 현황」, (서울 : 국회사무처, 1996).

었던 14대 국회의 무기력한 모습은 15대 국회에 들어와서도 계속되었다. 15대 국회의 의정활동 및 정부와의 관계를 설정하는 데 있어서도 가장 중요한 요소는 원내에 진출한 정당의 구조였다. 15대 국회의 여야관계는 여야 모두 과반수를 넘지 못하는 의석수를 확보하게 됨으로써 여야간의 어느 정도 힘의 균형이 이루어질 수 있었다.²³⁵ 이에 따라 김영삼 대통령은 집권후반기에는 과반수에 11석이 미달되는 의석수를 갖는 집권당의 총재로서 야당이 지배하는 의회를 상대해야 하는 어려움에 봉착하게 되었다. 그러나 15대 총선 이후의 원내 역학관계는 다시 집권여당이 유리한 의사결정이 이루어질 수 있는 우월적 지위를 확보하려는 노력의 결과로 다수의원들의 영입을 시도하여 여대야소의 구조로 변모되었다.

15대 국회의 출범 이후에도 북한문제는 문민정부에게 계속해서 어려운 선택을 강요하고 있었다. 그러나 이에 대응하는 문민정부의 자세나 구조에는 별다른 변화가 동반되지 않고 있었다. 문민정부는 여대야소의 국회운영 전략을 지속적으로 관철하면서 국회의 동의나 별다른 견제를 받지 않은 채 대북정책의 일방주의를 관철시켜 왔다. 국회내 권력관계가 불균형적인 여대야소의 국회에서는 민주주의 체제기에 속한다 할지라도 입법과정이 경직되고 입법활동도 위축되어 권위주의 체제기의 국회와 비슷한 양상을 보여 주었다.

최고권력자의 비일관된 대북자세는 정책조정 기능을 무력하게 만들었고, 정책결정과정에 관료정치를 가중시키는 결과를 초래하였다.²³⁶ 15대 국회는 수평적인 권력분립의 원리에 따라 견제와 균형의 역할을 수행하여 왔다가 보다는 대통령과 행정부에 의해 결정된 정책적 대응양식에 대한 지지와 반대의사를 표

235 15대 총선에서는 신한국당이 139석, 새정치국민회의가 79석, 자유민주연합이 50석, 무소속 16석, 그리고 통합민주당이 15석을 각각 확보하였다.

236 김기정, “한국의 대북정책과 관료정치”, 『국가전략』, 제4권 1호 (1998 봄-여름), p.33.

명하는 것이 고작이었고, 정부정책을 변경시키거나 의회정책으로 대체하는 역할을 기대할 수 있는 대응역량을 갖추고 있지도 못하였다. 따라서 15대 국회에서도 수적 우세를 바탕으로 하는 여당의 일방적 독주로 인하여 정부정책이나 활동을 지지하거나 후원하는 제도적 장치로서의 역할에 머무르는 후진성을 보여 주었다. 김영삼 정부의 임기가 만료되기 이전까지 15대 국회의 대북정책과 관련한 의정활동은 주로 관련 상임위나 본회의를 통한 대정부질문을 통하여 정부정책에 대한 비판과 문제점을 제기하는 것이 주류를 차지하고 있었고, 당면한 현안인 핵문제나 경협에 관련된 법률안은 한 건도 다루지 못하였으며, 14대 국회와 마찬가지로 “북한의 대남무력도발행위에 대한 결의안”(1996.9.23.)을 비롯하여 3건의 대북결의안을 채택한 것이 전부였다.²³⁷

이상과 같이 김영삼 정부의 출범 이후 한국의 대북정책은 민주화라는 시대적 조류에도 불구하고 대통령과 정부권력에 의해 배타적이고 독점적으로 추진되는 양상은 벗어나지 못하고 있었다. 국회를 움직이는 주체들인 의원이나 정당들의 유동성이 급격하게 증대되면서 정부정책을 충분히 심의하고 보완해 줄 수 있는 역량을 발휘하기 어려운 실정이었다. 이에 대해 김영삼 정부와 국정운영의 한 축을 담당해야 할 국회는 민주화시대의 개혁적인 국회상을 창출하는 데 실패하면서 대통령과 여당의 의지를 일방적으로 관철해 나가는 입법공간으로 변질되는 수준을 면치 못하고 있었다. 국회는 여야간의 정책경쟁을 통해 국가이익을 극대화하는 합리적인 결정을 도출해 내는 것이 아니라 정당차원의 정치적 이해관계를 중심으로 정치적인 타협이 이루어지는 공간에 불과하였다.

결국 문민정부를 상대로 하여 국회는 절차적 민주주의과정에서의 독자적인 정치적 입지를 구축하지 못하면서, 국회가 대통령과 행정부의 정책주도를 받아

237 국회통일외교통상위원회, 「제15대 국회 통일외교통상위원회 활동개요」(서울 : 국회사무처, 2000).

들여 국회 나름대로 구체화하여 적극적으로 지원하지도 못했고, 그 문제점을 예리하게 비판하는 주체적 입장을 견지하지도 못했다.²³⁸

민민정부의 계속된 정책실패는 김영삼 대통령의 국정운영능력에 대한 불신을 초래하면서 정치적 영향력을 급격하게 쇠퇴시키는 결과를 초래하고 임기말이 가까워질수록 권력누수현상이 심화되면서 권력의 중심이 당과 국회로 이동하여 정권교체가 정국을 운영하는 중심적인 단위로 부상하는 상황이 연출되었다.²³⁹

민민정부의 집권 이후 국정운영의 양대 축을 보수적인 세력들이 지배하게 됨에 따라 남북한관계는 다시 냉전시대로 돌아가 긴장, 갈등, 교착의 연속이었다. 남북간의 접촉과 대화횟수도 전임정부보다 현저하게 줄었고, 접촉수준도 주로 실무회담에 머무는 정도였다. 김영삼 정부는 차관급 접촉(북경 쌀회담) 2회를 제외하고는 핵문제의 해결을 위한 특사교환 실무접촉 8회, 남북정상회담 실무접촉 5회 등 본회담은 한 번도 해보지 못하고 대부분 준비단계에서 무산되었다.²⁴⁰

결국 김영삼 정부의 대북정책은 정세판단에서부터 정책목표, 정책과정이나 정책수단 등 모든 점에서 성공적인 결실을 거둘 수 있는 조건을 확보하지 못한 채 한반도 문제의 당사자로서의 지위마저 위협당하는 실패로 끝나고 말았다. 김영삼 정부에서 북한핵문제를 둘러싸고 야기된 정책혼선은 국내적인 문제로 국한되지 않고 북한이나 미국으로부터도 불신의 대상으로 인식되면서 국가의 위신과 이익에 커다란 손상을 받을 수밖에 없게 되었다.

238 박찬욱, “활력있는 국회로의 전환”, 참여사회연구소 편, 『우리가 바로잡아야 할 39가지 개혁과제』 (서울 : 푸른숲, 1997), p.37.

239 이정진, “한국의 민주화와 대통령의 권력변화 : 금융실명제와 대선후보 결정과정을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제36집2호 (2002 여름), pp.113-132.

240 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인”.

(나) 경협

남북한간에는 1991년 12월 19일 제15차 남북고위급회담에서 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 기본합의서가 채택되면서 화해와 교류협력의 틀이 마련되었으나 북핵위기가 고조되면서 다시 갈등관계로 전환되고 있었다.

문민정부의 출범 이후 남북경협²⁴¹은 핵문제를 중심으로 논의되고 좌우되는 국면으로 전개되기 시작하였다. 문민정부가 선택한 대북경협전략은 상황에 따라 핵문제와 분리하여 추진하거나 혹은 연계시키는 방법을 탄력적으로 운용하려는 자세를 취하고 있었다. 한국에서 대북경협을 추진하는 근본적인 이유는 남북한 경제협력력이 통일을 향하기는 하나의 디딤돌 역할을 하기 때문이다.²⁴²

문민정부는 출범 초기 한완상을 비롯하여 온건론자들을 중심으로 대북경협을 핵문제와 분리하여 추진한다는 입장에서 접근하고 있었다. 그러나 북한이 NPT부터 탈퇴하고 남북대화 과정에서 ‘불비다발언’등을 통한 공세적인 자세를 취함에 따라 대북경협도 중단하는 조치를 취하였다. 문민정부는 핵문제가 해결되기 이전까지는 대북경협을 핵문제와 연계하여 대북투자를 위한 구체적 협의와 기업인들의 방북도 일체 허가하지 않는 조치를 취하였다.

연계론자들에 의하면 한국이 갖고 있는 유일한 압력수단은 경협이었다. 핵문제가 해결되지 않은 상황에서 경협을 허용한다면 한국은 북한의 핵무장을 비롯한 돌출적인 행동을 막을 수 있는 유일한 지렛대를 상실하게 되는 것과 마찬

241 남북경협은 남북한간의 투자를 의미하는 용어로 사용되고 있다. 조동호, “남북한 경제교류협력의 전망과 과제: 대북경제정책의 평가를 중심으로”, 한국정치학회 주최 국제학술회의, 『남북협력과 국가안보』 (서울 : 한국정치학회, 1998.11.14), p.1.

242 양운철, “남북한 경제협력과 평화통일 기반조성”, 양운철(편), 『남북한 경제협력』 (성남: 세종연구소, 1997), p.37.

가지의 결과를 초래하게 된다는 판단에 따른 조치였다. 핵-경협 연계문제는 1993년 4월 20일 개최된 통일관계장관회의에서 핵-경협 연계정책을 지속하는 것으로 정리되었다. 이에 따라 남북한간에는 경제교류 및 협력이 소강국면으로 접어들 수밖에 없게 되었다.

대북경협에 대한 국회의 입장은 야당측에서 정부가 대북 포용정책을 통해 북한에 대한 경협을 적극적으로 추진할 것을 주장하고 있었다. 그러나 북핵문제에 의해 남북관계가 경색되고 강경파들이 득세하면서 1993년 11월 15일 야당의 조순승 의원 등이 제출한 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서 국회비준동의절차이행에 관한 대정부추구 결의안”은 14대국회의 임기가 만료될 때까지 처리되지 못하고 폐기되고 말았다.

북핵문제로 인해 초래된 경협중단 사태는 1994년 10월 21일 북미협상이 타결되면서 다시 대북관계의 개선을 위한 적극적인 수단으로 활용하려는 정책의 변화를 보여 주었다. 문민정부는 1994년 11월 8일 다시 남북기업인의 상호방문, 소규모의 시험성 대북투자, 국내기업의 북한지역 사무소 설치 등의 내용을 골자로 하는 남북경협의 활성화조치를 발표하면서 남북관계의 개선을 위한 환경을 조성하였다. 북미합의로 북핵문제의 해결을 위한 실마리가 마련됨에 따라 정부는 남과 북이 상부상조의 정신 아래 당국간의 합의를 거쳐 경제협력의 기본틀을 마련하는 것이 필요하며 이러한 여건조성을 위해 우리 기업인들의 방북을 허용하는 등 남북경제협력 사업을 활성화하는 단계적 조치를 취한 것이다.²⁴³

정부는 남북경협의 활성화 조치를 제도적으로 뒷받침하고 남북경협의 효과적인 추진을 위하여 관련제도들의 정비를 마련하였다. 1994년 11월에는 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」을 제정하고, 「남북교역대상 물품 및 반출반입 승인 절차에 관한 고시」를 제정하였다. 이어 1995년 5월 17일에는 대우에 대한 대

243 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1995), p.76.

북협력 사업승인과 고합물산에 대한 대북협력사업자 승인을 허용함으로써 남북 경협을 단순교역을 넘어 본격적인 투자의 단계로 격상시키는 조치를 취하였다. 1995년 6월에는 남북경협과정에서 동반되는 외국환의 관리에 관한 「대북투자 등에 관한 외국환 관리지침」을 제정하였다.

북미협상 타결 이후의 정부의 적극적인 대북경협을 추진하려는 시도에 대해 국회에서도 1994년 12월 16일에는 남북거래를 민족내부거래로 명시하는 제도적 장치를 마련하면서 협력하는 모습을 보여 주었다.

문민정부는 북미관계의 개선에 따른 긴장완화의 국면을 바탕으로 경수로협상과 경협을 통하여 남북대화를 재개하면서 당사자로서의 지위를 회복하려는 노력을 시도하고 있었으나 북한의 통미봉남 전략으로 인하여 효과적인 성과를 거두지 못하고 있었다. 문민정부의 무리한 대북접근은 1995년 북한에 대한 식량을 지원하는 과정에서 뜻하지 않은 문제에 봉착하게 되면서 야당 및 여론의 강력한 반대에 직면하였다. 문민정부는 1995년 북한의 식량난을 관계개선의 기회로 활용하고자 대북 쌀지원을 결정하였다.²⁴⁴ 문민정부에 의해 결정된 북한에 대한 무상쌀 지원 15만 톤은 국제기구의 대북지원사업에 참여하는 형태 등으로 남북협력기금을 사용해 왔다.

그리고 북미협상의 후속조치를 이행하기 위하여 1995년 KEDO(한반도에너지 지개발기구)가 출범하게 되고 북한에 대한 경수로 지원사업에 착수하게 되면서 한국은 총46억 불로 예상되는 비용의 70%에 해당하는 32.2억 불을 분담하는 경제적인 부담을 떠안는 결정을 내리고 있었다.

이와 같이 문민정부는 막대한 국가예산이 소요되는 대북정책을 결정하고

244 김영삼 대통령은 1995년 독일의 베를린에서 “우리는 북한이 필요로 하는 그 어떤 분야에서도 협력을 아끼지 않을 것”이라고 전제하고 “북한에 곡물을 비롯한 원료와 물자를 장기적으로 제공할 용의가 있다”고 선언하였다. 김영삼, 『김영삼 대통령회고록: 민주주의를 위한 나의 투쟁』, p.47.

집행하는 과정에서 국회와는 사전협의보다는 추후의 동의를 구하는 형식으로 국회의 협력을 구하고 있었다.

문민정부가 일방적으로 대북 쌀지원을 결정하고 추진하는 과정에서도 국회는 정부의 정책을 효과적으로 견제하지 못하고 문민정부의 대북정책 결정체계에 존재하는 문제점을 지적하는 논의의 수준에 머무르고 있었다. 대북쌀지원 과정에서 발생한 많은 문제점은 90년대 대북정책의 주도권이 방향성을 잃고, 대북정책결정과 집행과정에 대한 조율작용을 하는 제도적 장치가 무력화된 데서 비롯되었다고 할 수 있다.²⁴⁵ 청와대와 당정간의 부조화는 물론이고 행정부처간에서도 관료적 이기주의로 인한 갈등이 내재하고 있었다.

176회 임시국회에서 이기택 민주당 대표는 “대북 쌀지원과 같은 남북교류 문제를 국회의 동의조차 거치지 않은 것은 심각한 문제”라는 점을 지적하였다. 그러나 정부관료들은 국회의 요청이나 비판을 정부정책에 제대로 반영하지 않고 있었다. 국회 통일외무위원회의 통일원 감사과정에서 야당의 이종찬의원은 통일원에 대하여 “의원공동 요구자료 중 특히 남북한 현안으로 대두된 쌀회담, 대북경수로지원, 삼선비너스호 억류사건 등에 관하여 통일원이 자료제출을 거부하고 있어 과연 국감을 받을 자제가 되었는지 의심스럽다”면서 자료제출을 거부한 10여 개 항목을 나열하였으나 나웅배 부총리는 “경수로 지원문제 등은 아직 협상이 진행 중이고 공개했을 경우 협상에 막대한 영향을 초래할 수 있기 때문에 제출하지 않았고 나머지도 남북관계에 대한 영향을 고려해야 한다”는 입장으로 맞서면서 비공개열람만 허용할 수 있다는 식으로 답변하여 야당의원들의 강력한 반발을 사면서 감사업무가 공전되는 사태를 초래하기도 하였다.²⁴⁶

이와 같이 문민정부의 경협정책이 야당과 여론의 강력한 비판에 직면하게

245 김기정, “한국의 대북정책과 관료정치”, p.42.

246 『연합뉴스』, 1995년 9월 25일

되면서 여당을 대표한 김윤환 최고위원은 제177회 국회본회의(1995.10.17.) 대표 연설을 통하여 “우리는 국정외의 모든 책임은 결국 집권여당이 지게 된다는 정당 정치의 본령에 입각하여 행정부와의 협력체제도 새롭게 정비하겠습니다. 앞으로 우리 당은 정부의 정책에 대해 일방적인 보호나 두둔만은 하지 않겠습니다”는 입장을 통해 정부활동에 대한 견제의지를 표명하였다.²⁴⁷

야당의 정대철 의원은 경협외의 중요성을 역설하면서 “경협은 민간차원의 교류 협력으로 북한 동포를 실질적으로 돕는 효과를 가져 올 수 있으며 장기적으로 남북관계 발전에 원동력이 될 것입니다. 경협은 중소기업이 중심이 되어야 합니다”라는 구체적인 대안을 제시하기도 하였다.²⁴⁸ 그러나 통일논의와 대북정책에 대한 정부의 독점에 대해 비판을 제기하면서 “정책의 수립과 집행은 정부로 일원화하되 논의와 접촉의 창구는 야당과 민간단체 등으로 다변화해야 합니다. 정부의 협상능력을 높이기 위해서라도 야당과의 협력과 대화는 꼭 필요한 일입니다”라는 내용으로 정부의 대북 정책독점을 비판하면서 야당과의 정책협력의 필요성을 역설하였다.²⁴⁹

그러나 대북쌀지원 과정에서 국회의 대응과정은 통일외무위원회는 물론 특히 정부 정책비판의 주요 책임을 맡고 있는 야당까지도 경수로 협정을 둘러싼 대치국면에서 대북 쌀지원이란 중대한 대북정책 전환에 대해 분명하고 구체적인 입장을 정립하지 못하고 있었다. 정당과 국회의 대응도 지극히 상황추종적인 양상을 나타내고 있었다.²⁵⁰ 국회도 대북정책과 관련한 중장기적 전략에 대한

247 “제177회 국회본회의, 김윤환 민자당 대표위원 연설”, 국회사무처, 『제177회 국회, 국회본회의회의록』, 제4호(1995.10.17), p.4.

248 “제177회 국회본회의 새정치국민회의 대표연설”, 국회사무처, 『제177회 국회, 국회본회의회의록』, 제4호(1995.10.17).

249 “177회 국회본회의 새정치국민회의 대표연설”, 국회사무처, 『제177회 국회, 국회본회의회의록』, 제4호(1995.10.17), p.11.

250 정영국, “한국 의회정치와 외교정책”, 『의정연구』, 제2권2호(1996).

합의와 지원을 추구하기 보다는 단기적 상황에 따라 단편적인 대응을 하는 수준에 그치고 있음을 보여주고 있었다. 그렇지만 국회에서의 강력한 문제제기는 정부의 대북 쌀지원 정책에 대한 문제점을 국민들에게 충분히 환기시키는 효과를 가져다주면서, 이에 따른 비판여론의 확산으로 정부의 대북협상 기초를 변경하지 않을 수 없게 압력을 가하면서 쌀지원정책을 재고하게 만드는 데 영향력을 미쳤다.

1996년 하반기에는 북한의 잠수함 침투사건이 발생하여 남북관계의 긴장이 야기되면서 대북경협이 일시 중단되기도 하였으나 협력사업자 승인은 꾸준히 이루어지면서 1997년에는 16개 기업에 대한 승인이 이루어졌다.

그러나 남북한 화해협력이 원활하게 이루어지기 위해서는 남북한 당시시간의 대화가 중요하였으나 북한의 '통미봉남' 전략에 의해 한국이 대화상대자에서 배제됨으로써 호혜적인 화해협력의 구도를 구축하는 데에는 실패하였다. 북미간의 긴장국면은 완화되고 있는 가운데 남북관계는 단절된 적대관계의 국면으로 전개되고 있는 이유 중의 하나는 문민정부의 일관성 없는 대북정책도 한몫을 담당하였다.

따라서 남북한간의 신뢰부재와 국민적 합의가 동반되지 않은 채 문민정부에 의해 일방적으로 시도된 경협추진은 정책의 실효성을 거두기 어려웠을 뿐만 아니라 한국정부의 신뢰도를 저하시키는 역기능을 낳고 말았다.

나. 국민정부

1998년 2월 출범한 김대중 정부가 선택한 대북정책을 추진하는 과정에서의 국회와의 관계도 여러 가지의 요인들이 복합적으로 영향을 미쳐 왔다고 볼 수 있다.

(1) 정책목표 : 화해협력정책

김영삼 정부의 뒤를 이어 집권한 김대중 정부는 한국의 헌정사상 처음으로 평화적인 정권교체라는 수준을 뛰어넘어 여야간의 정권교체라는 보다 진일한 역사적 의미를 부여하면서 새로운 역사적 주체가 등장하였다. 이전까지 보수세력의 장기집권 일변도로 구조화된 한국의 정치체제에서 한번도 집권해 본 경험이 없는 정치세력이 국정을 운영하는 주체로 등장하게 된 것이다. 김대중 정부를 움직이는 새로운 국정운영의 주체들로 등장한 집권세력들은 김영삼 정부의 대북정책의 경험을 정책운영의 타산지석으로 삼고자 하였다.

그러나 김대중 정부의 정책기반은 국정운영의 양대 축이라 할 수 있는 행정부와 입법부를 독자적으로 움직여 나갈 수 없는 분점정부의 성격을 띠고 있었다. 김대중 정부는 참여민주주의를 표방하는 ‘국민의 정부’ 임을 주장하면서 새로운 국정운영에 관한 틀을 마련하려는 의사를 표명하였다. 참여민주주의로의 이행은 국민주권의 구현을 저해하고 있는 대의제 민주주의의 한계를 발전적으로 개선하겠다는 개혁적 이미지를 담고 있었다.²⁵¹ 김대중 정부가 언급한 참여민주주의는 국민적 참여에 기초하여 국정을 운영하겠다는 메시지를 담고 있었

251 참여민주주의에 대해서는 참여사회연구소 편, 『참여민주주의와 한국사회』 (서울: 창작과비평사, 1997).

지만, 소수정권의 한계를 국민참여를 통해 극복하겠다는 의도도 포함되어 있었다.

김대중 정부는 한반도 위기를 조장하고 있는 근본원인에 대한 해결을 시도한다는 입장에서 대북정책에 접근하여 ‘햇볕정책’, ‘포용정책’이라는 이름으로도 불리는 ‘화해협력정책’을 대북정책으로 공식화하였다.

대북화해협력정책의 목표는 평화와 화해협력을 통한 남북관계개선이다.²⁵² 이를 위해 국내적으로는 튼튼한 안보를 유지하면서, 북한에 대해서는 화해와 협력을 통해 스스로 변화할 수 있는 기회를 제공함으로써 한반도의 안정과 평화를 도모하면서 남북한간의 평화공존을 실현한다는 전략적 구상을 담고 있었다. 이는 당장 법적·제도적 통일의 실현을 서두르기 보다는 평화의 토대를 확고히 유지하는 가운데, 교류와 협력을 꾸준히 활성화해 나감으로써 남북한 주민들이 자유스럽게 오가면서 상호이해의 폭을 넓혀 나감에 민족동질성을 회복하게 만드는 ‘사실상의 통일상황’을 실현하려는 데 있었다.

국민의 정부에서는 이같이 평화통일 기반을 조성하기 위하여 7개 정책목표를 제시하였다. 남북기본합의서 이행으로 남북관계 개선의 기반 마련, 정경분리 원칙으로 남북경제협력 적극추진, 민족동질성 회복을 위한 사회문화 교류협력 활성화, 이산가족의 재회 및 편지왕래의 조속실현, 남북한 주도의 한반도 평화 체제 구축, 대북 경수로사업의 원만한 추진, 국민적 합의와 지지를 기반으로 하는 통일정책을 추진한다는 것이었다.

국민의 정부에서는 이러한 정책목표를 달성하기 위한 방법론적 원칙으로서 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 일방적 흡수통일의 배제, 남북간 화해협력의 적극추진 등을 골자로 하는 3원칙에 의거한 대북정책의 추진을 선언하였다. 이를 바탕으로 국민의 정부에서는 안보와 화해협력의 병행추진, 평

252 통일부, 『2002 통일백서』 (서울 : 통일부, 2002), p.30.

화공존과 평화교류의 우선 실현, 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, 남북간 상호이익의 도모, 남북 당사자해결 원칙하에 국제적 지지 확보, 국민적 합의에 의한 대북정책 추진 등을 대북정책의 추진기조로 설정하였다.²⁵³

이에 따라 김대중 정부는 집권 초기부터 평화·화해·협력을 목표로 하는 대북3원칙을 바탕으로 북한에 대하여 유화적인 자세를 취하기 시작하였다. 김대중 대통령은 “우리는 대남 무력도발 불용, 대북 흡수통일 반대, 화해 교류협력 확대 등 대북3원칙의 각 항을 따로 생각하지 않고 하나로 묶어 일관되게 추진할 것”이라고 밝혔다.²⁵⁴

(2) 대국회와의 관계

(가) 핵문제

김대중 정부의 대북정책은 기존과는 다른 차별화된 북한관으로부터 출발하고 있었다. 김대중 정부는 북한이 핵과 같은 대량살상무기를 개발하는 것조차도 북한이 현재 처해 있는 대단히 취약한 상황을 돌파하기 위한 것이며, 대미협상용이라는 분석으로까지 나아가고 있었다.²⁵⁵ 북한이 경제적인 어려움에도 불구하고 대량살상무기의 개발에 적극성을 보이고 있는 것은 체제생존을 위한 카드로 활용되고 있다는 점에서, 한반도에 형성되어 있는 냉전체제를 해체하여 북한의 불안을 해소시켜 주는 근본적인 처방책이 필요하다는 인식을 바탕으로 하고 있었다.

253 통일부, 『2002 통일백서』, pp.33-37.

254 『연합뉴스』, 1998년 7월 20일

255 김영재·이승현, “남·북한 신정부의 대북 대남정책”, 『국제정치논총』, 제39집1호 (1999), p.238.

김대중 정부는 대북정책의 기본 방향을 북한의 실정과 남북관계의 이중성에 기초하여 당면한 핵문제와 경협을 분리하여 추진하는 것이 한반도에 형성되어 있는 냉전해소를 위한 가장 현실적이면서 합리적인 대안으로 판단하고 있었다. 따라서 김대중 정부에서는 경쟁과 협력이라는 남북관계의 특수한 이중성에 근거하여 안보와 협력을 병행추진한다는 방침을 정책의 기초로 설정하였다.

그러나 김대중 정부의 정책추진기반은 역대 어느 정부보다도 취약한 실정이었다. 김대중 대통령은 원내에서 26%의 의석을 차지한 제2당의 총재에 불과하였다. 선거연합을 형성하였던 자유민주연합과의 의석수를 합치더라도 42%에 불과한 소수와 정부의 위치를 면치 못하였다.

따라서 김대중 정부는 행정부나 입법부의 모든 면에서 다른 정치세력의 도움이 필요한 분점정부의 성격을 띠고 있었다. 김대중 정부의 집권초기에는 정당간 연합정권의 성격을 띠고 있었고, 의회는 야당이 지배하고 있었기 때문에 정당의 역할에 따라 정책추진과정과 내용 및 속도가 달라질 수밖에 없는 상황이었다. 김대중 정부가 의도하는 정책을 제때에 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 여당은 물론이고 야당의 협조가 중요한 비중을 차지하게 되었다. 따라서 김대중 대통령은 대통령 취임사를 통해 “국회의 다수당인 야당 여러분에게 간절히 부탁드립니다. 오늘의 난국은 여러분의 협력 없이는 결코 극복할 수 없습니다. 저도 모든 것을 여러분과 같이 상의하겠습니다. 나라가 벼랑 끝에 서있는 금년 1년만이라도 저를 도와 주셔야 하겠습니다”²⁵⁶라면서 야당의 협력을 요청하고 있었다.

그러나 김대중 정부와 국회사이의 관계는 김대중 대통령이 지명한 김종필 자유민주연합 총재에 대한 국무총리직 동의안을 처리하는 과정에서부터 야당의 강력한 반대에 직면하면서 불편한 관계로 시작하였다. 김대중 대통령이 야당의

강력한 반대에도 불구하고 보수적인 인물인 김종필을 기용하고자 한 것은 자신의 이념성에 대한 세간의 의혹을 완화하는 동시에 포용정책을 강력하게 추진해 나갈 수 있는 인적 기반에 대한 필요성 때문이었다. 적대세력과의 안전장치가 없는 가운데에서 보수파는 국내적 저항을 누르고 유화적 타협정책을 추구하는데 유리하지만, 진보파에 의해 추진되는 유화정책은 국내적인 저항을 유발할 가능성이 농후하기 때문이었다.²⁵⁷ 따라서 김대중 정부는 포용정책의 안정적인 추진기반을 마련하기 위한 방편으로 비교적 보수적인 인사로 알려진 김종필과 강인덕을 각각 총리와 통일부장관으로 기용한 것으로 보여진다.

야당의 강력한 반대에 직면하여 국정수행에 어려움을 겪기 시작한 김대중 정부는 여소야대에 따른 국정운영의 어려움을 타개하기 위하여 김영삼 정부와 마찬가지로 인위적인 정계개편을 시도하면서 여소야대를 여대야소의 정국으로 전환하여 대통령의 정국운영을 원활하게 추진할 수 있는 전략을 선택하였다. 한국과 같이 정당의 내부규율이 매우 엄격한 정당체제에서 대통령이 야당의원들에 대한 설득을 통해서 의회와의 협력과 공존을 모색한다는 것은 거의 불가능에 가까운 일이다. 대통령은 상대당이 지배하는 입법부와 협력의 관계를 모색하기 보다는 분점정부 상황을 야당과의 합당이나 야당원의 영입, 이적이라는 수단을 활용하는 정치적인 방법으로 탈출하려는 방식을 선호해 왔다.

이에 따라 김대중 정부의 출범당시 161석의 53.8%를 점유하고 있었던 한나라당은 140석의 46%에 불과한 야당으로 축소되고 공동여당의 지위를 차지하고 있는 새정치국민회의와 자유민주연합은 각각 당세가 확장되면서 과반수를 넘는 의석수를 확보하는 데 성공하였다. 김대중 정부하에서도 여소야대에 따른 국정운영의 어려움을 타개하기 위하여 의석변화를 통하여 여대야소의 국회를 형성

257 박명림, “분단질서의 구조와 변화”, 『국가전략』, 제3권호 (1997 봄여름), p.69 참조

하는 방법이 동원되었다.

그러나 인위적인 합당과 영입은 주권자의 정당선택권을 침해하는 것이다. 인위적 영입을 통해 다수를 확보하려는 것은 ‘황제적 대통령, 고무도장 의회’를 추구하는 행위로서 대통령과 의회, 정당간의 ‘수평적 책임성’을 부인하는 것이다.²⁵⁸ 결국 인위적인 정계개편을 통해 힘의 우위를 확보하면서 정국을 안정적으로 주도하려는 여권의 전략은 야당의 존재가치를 무력화시키는 결과를 초래하여 여야간의 정책협력의 여지를 봉쇄하면서 극단적인 대치상태로 몰고 가는 요인을 제공하였다.

힘의 우위를 확보한 김대중 정부는 북한잠수정이 침투하고 대포동 미사일 발사, 서해교전사태와 같은 무력충돌 사건이 발생하면서 한반도에서의 군사적인 긴장이 고조되는 와중에서도 북한에 대한 포용정책의 기초를 지속하려는 자세를 견지하고 있었다. 김대중 정부의 대북정책을 추진하는 데 핵심적인 역할을 맡고 있었던 임동원 청와대 외교안보수석은 김대중 정부의 대북정책에 대해 “다소 위험을 감수하고서라도 보다 많은 접촉과 교류를 실시”할 것이라는 입장을 밝혀 주었다.²⁵⁹ 양영식 통일부차관도 “정부는 북한에 성의를 갖고 대하면서 줄 것은 주고받을 것은 받는 실시구시적 입장에서 공정한 대북정책을 추진해 나갈 것”이라는 입장을 표명하였다.²⁶⁰

이에 따라 김대중 정부는 문민정부에서부터 단절되고 있는 북한과의 대화를 유도하기 위해 미국이 사용한 ‘카트만식’ 접근방법을 원용하였다. 미국이 금창리 의혹시설을 조사하기 위해 먼저 식량지원을 약속했던 것처럼 이산가족문제를 논의할 차관급 회담에 앞서 먼저 북한측에게 비료 10만 톤을 지원하기로 결정하였던 것이다.²⁶¹

258 임혁백, “비교시각에서 본 한국민주주의”, 『국가전략』, 제3권1호, p.122.

259 『연합뉴스』, 1998년 9월 10일.

260 『연합뉴스』, 1999년 12월 7일.

김대중 정부의 포용정책을 둘러싸고 정부여당과 보수적인 야당 사이에 치열한 정책공방이 전개되는 과정에서 제15대 국회는 2,569안건을 처리하여 제14대 국회에 비해 79% 증가되었고, 정부제출법률안의 수정비율이 67%에 달해 정부정책을 견제하는 기능에도 충실한 것으로 나타났다.²⁶² 김대중 정부 출범 이후 15대 국회의 후반기에는 정부여당의 일방적 독주를 견제할 수 있는 야당이 존재하고 있었기 때문이었다. 김대중 정부를 상대로 15대 국회에서는 정부가 제출한 “대한민국정부와 한반도에너지개발기구간의 북한에서의 경수로사업을 위한 재원의 조달에 관한 협정비준동의안”을 원안대로 의결하고 “남북이산가족의 생사확인을 촉구하는 결의안”(1998.11.30.)을 비롯하여 북한의 핵의혹 및 남북기 본합의서의 이행실천을 위한 국회결의안을 채택하여 국회의 입장과 의지를 표현하였다.²⁶³

김대중 정부의 출범 이후 대북정책을 둘러싸고 전개되어 왔던 정부여당 대 야당간의 정책대결 양상은 2000년 4월에 실시된 제16대 총선을 통하여 새로운 양상으로 전개되었다. 김대중 정부에 대한 중간평가의 성격을 띠고 있었던 제16대 총선에서 집권여당은 과반수 의석을 차지하지 못하고 호남지역을 대변하는 지역정당이자 소수정당의 지위를 벗어나지 못하였다.

16대 총선은 김대중 정부를 다시 분점정부로 회귀시키면서 정책추진력을 크게 약화시키는 결과를 가져다주었다. 김대중 정부는 16대 총선을 며칠 앞두고 남북정상회담 개최에 관한 합의사실을 발표하였음에도 불구하고 소수정당으로서의 지위를 벗어나는 데에는 실패하였다.

제16대 총선에서 야당인 한나라당이 원내 제1당의 자리를 차지하게 됨에

261 『연합뉴스』, 1999년 12월 8일

262 김건오, “제15대국회 의안처리 현황분석”, 『국회보』 (2000.5), pp.38-43.

263 국회통일외교통상위원회, 『제15대국회 통일외교통상위원회 활동개요』 (서울: 국회사무처, 2000).

따라 정부와 국회의 관계는 다시 견제의 논리가 압도할 수 있는 상황으로 전개 되었다. 16대 총선 직후 여야 총재들은 영수회담을 통하여 국회중심의 정치복원에 합의하고 의회정치의 발전을 위해 여야정책협의체를 가동하는 한편 남북정상회담의 개최에 관한 합의와 함께 ‘남북경제협력에서 국회의 동의를 요하는 국민의 부담은 국회의 동의를 받도록 한다’는 내용의 합의를 통해 대북정책에 관한 정부와 국회간의 협력관계를 적극 모색해 나가기로 약속하였다.²⁶⁴

그러나 국민의 정부는 역사적인 남북정상회담에도 불구하고 6·15공동선언은 야당을 비롯한 보수세력들로부터 강력한 반대에 직면하고 있었다. 야당을 비롯한 보수세력들은 6.15공동선언이 북한에 의해 악용될 수 있는 내용을 담고 있다는 점에 대해 커다란 우려를 표명하였다.²⁶⁵ 정치권에서는 야당들이 햇볕정책에 대한 비판을 가하며 보수적 입장을 취하고 있으나 국회는 여전히 중요한 역할을 담당하지 못하고 있었다.²⁶⁶

그렇지만 16대 국회에서는 정부의 햇볕정책에 내재된 문제점을 비판하면서도 국회차원의 독자적인 행위자로서의 역할을 모색하고자 노력하였다. 김대중 정부하에서 16대 국회는 남북간 국회회담을 제의하는 동시에 2000년도 말에는 국회내에 「남북관계발전지원특별위원회」를 설치하였으나 실제적인 역할은 통일부의 업무를 보고받는 수준에 머무르는 형식적인 기구에 불과하였다.

국내에서 야당을 비롯한 보수세력들로부터 반대에 직면하여 왔던 포용정책은 2001년 미국에서 부시행정부가 집권하게 되면서 중대한 고비를 맞게 되었다.

264 『동아일보』, 2000년 4월 25일.

265 실제로 북한의 조선중앙통신은 노동당기관지 노동신문의 논설을 인용해 “민족끼리 통일문제를 해결한다고 하면서도 외세의 도움과 방조를 청하거나 내정에 대한 외세의 개입을 허용하는 것은 6·15공동선언의 기본정신에 어긋난다”고 지적했다. 『연합뉴스』, 2001년 1월 27일.

266 이정진, “대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력 변화”, 『국제정치논총』, 제43집1호 (2003), p.266.

부시행정부는 북한을 보는 시각에 있어서 김대중 정부와 근본적으로 다른 입장을 가지고 있었다. 부시행정부는 북한을 ‘불량국가’ 혹은 ‘악의 축’으로 규정하면서 이전의 클린턴 행정부에 의해 추진되어 왔던 대북정책을 전면적으로 수정하면서 강경한 자세를 취하기 시작하였다. 부시행정부는 김정일이 이끌고 있는 북한정권에 대해 “주민들의 굶주림을 방지하는 정권”, “투명하지 않고 외부와 단절된 정권”, “남한의 햇볕정책을 수용하지 않는 정권” 등으로 비판적으로 인식하였다.²⁶⁷ 2001년 1월 리처드 아미티지 국무부 부장관 내정지는 “한국정부가 햇볕정책이란 용어를 쓰지 않길 바란다”, “한국정부가 정권의 운명을 남북관계에 걸고 있어 실패의 부담이 너무 크다”는 등의 발언을 통해 한국측의 대북정책에 대해 부정적인 입장을 표명하였다.²⁶⁸

미국에서 부시행정부의 집권과 대북 강경정책으로의 전환은 북한을 자극하면서 남북관계까지도 단절시키는 파급효과를 불러 일으켰다. 더군다나 부시행정부의 대북관은 김대중 정부의 포용정책이 가정하고 있는 북한관과는 근본적인 차이를 보이고 있었다. 한미간의 대북관의 차이는 결국 대북 공조체제의 결속력을 약화시킬 수 있는 중대한 사안이었다.

이와 같이 미국에서 부시행정부의 집권에 따라 예상되는 사태에 대해 국회 통일외교통상위원회에서는 공화당 정권의 집권시 대북 강경책에 대한 대처방안의 중요성을 역설하여 왔으나 정부는 그때마다 “공화당 정부도 우리 정책에 협조할 것”이라는 안일한 자세를 보여 왔다.²⁶⁹ 한 마디로 정부당국자들에게 국회의 의견은 참조용에 불과였다. 공동여당의 자민련 의원조차도 김대중 정부는 부시행정부의 정책적 입장과는 달리 진보적 인사인 한완상을 교육부총리에 임명하는 등의 진보적 성향을 계속하고 있어 한미간의 간격을 더욱 벌리는 식의 정

267 『연합뉴스』, 2002년 2월 20일

268 『동아일보』, 2001년 1월 30일

269 『동아일보』, 2001년 1월 30일

책을 추진하고 있다는 비판을 제기하기도 하였다.

이와 같이 김대중 정부의 집권후반기의 포용정책의 추진기반은 국내외적으로 도전에 직면하게 되면서 전반기보다 더욱 어려운 상황에 직면하게 되었다. 그럼에도 불구하고 북미관계의 악화가 남북관계에도 부정적인 영향을 미치는 가운데에서도 김대중 정부는 북미간의 갈등관계를 조정하는 한편 남북관계를 분리하면서 포용정책의 기초를 유지하고자 노력하였다.

부시행정부의 집권 이후 불안하게 유지되어 왔던 포용정책은 2001년 8·15 평양 통일대축전에 참가한 인사들의 불미스런 사건으로 다시 치명적인 타격을 받았다. 이 사건은 국회에서 쟁점화되면서 야당에 의해 임동원 통일부장관의 해임건의안이 제출되어 통과되었고, 이로 인해 공동여당체제마저 붕괴되는 사태를 초래하였다.

이에 따라 정국은 여소야대 구도로 전환되면서 새로운 국면으로 전개되었다. 국무위원 해임건의안 가결은 헌정사상 4번째이자 1971년 11월 오치성 내무부 장관 해임건의안 가결 이후 30년만에 처음이었다.²⁷⁰ 이에 따라 김대중 정부와 집권여당은 자체의 힘만으로는 베를린 선언의 이행이나 국가보안법의 개정, 주적론의 수정, 그리고 남북경협 관련 4대 합의문의 국회비준 동의안을 처리하기가 어려운 실정이었다.

김대중 정부의 대북 포용정책이 괄목할만한 성과를 거두었음에도 불구하고 국내외로부터 도전에 직면하게 된 김대중 대통령은 2001년 11월 8일 집권여당인 민주당의 총재직을 사퇴하면서 행정부와 국회 사이의 관계에 새로운 변화를 초래하였다. 김대중 대통령과 행정부는 집권여당의 총재직을 통하여 집권당의 활동에 미쳐 왔던 영향력을 더 이상 행사할 수 없게 되었다. 김대중 대통령의

270 윤영오, “2001년 여야관계 분석”, 『사회과학연구』, 제14집 (서울 : 국민대학교사회과학연구소, 2001), p.43.

당총재직 사퇴로 인하여 형식적으로는 행정부와 집권당이 각기 독자적으로 정책을 추진하는 단위로 움직일 수 있게 되었다. 이에 따라 정부에 대한 당의 영향력이 현저하게 약화될 수밖에 없게 되었고, 당과 정부는 각각 자신의 조직적 요구에 충실할 수 있는 계기를 마련할 수 있게 되었다. 특히 정부측에서는 대통령의 총재직 사퇴로 인하여 대통령이나 여당측의 눈치를 보지 않고 여아와의 중립적 관계에서 정책을 심의하고 추진할 수 있게 되었다. 이에 대해 집권여당의 한광옥 대표는 “지금 우리 당은 모든 문제를 대통령에게 의존했던 역대 여당의 관행과 체질에서 탈피하려는 한국 정치사상 초유의 시도”를 하고 있다는 점에 의의를 두었다.²⁷¹ 반면에 야당인 한나라당에서는 대통령의 총재직 사퇴로 국정을 중립적 입장에서 운영할 수 있게 되었다는 점에서 환영의사를 표명하면서 야당이나 정부와의 관계가 보다 협조적인 관계로 전환될 수 있을 것이라는 입장을 표명하였다.²⁷²

대통령중심제의 대의제도에서 국회의 위상정립은 행정부로부터 집권당을 독립시키는 문제가 핵심적인 과제였는데, 김대중 대통령의 총재직 사퇴는 국회의 상대적 자율성을 신장시키는 계기를 마련하게 된 것이다. 그러나 이것은 제도적 변화에 의한 것이 아니라 대통령의 의지에 따른 조치라는 점에서 일시적인 미봉책에 불과하였다.

2002년 7월에는 16대국회의 후반기 의정활동을 이끄는 의장단에 한나라당 출신이 박관용의원이 의원들의 자유투표로 국회의장으로 선출되면서 정부와 국회 사이에 새로운 관계를 형성하게 되었다. 박관용 국회의장은 “오늘 대통령이 지명하지 않은 최초의 의장이 선출된 만큼 우리 국회는 그 독립성과 자율성을 확보하는 중요한 계기를 마련했다”고 평가하면서 국민으로부터 위임받은 국회주

271 『연합뉴스』, 2001년 11월 13일

272 『연합뉴스』, 2001년 11월 8일

권 회복의 중요성을 강조하였다.²⁷³ 이에 따라 박관용 국회의장은 국회의 위상을 정상화하기 위한 방안의 일환으로 김대중 대통령에게 새해 예산안에 대한 설명을 요청하였지만, 결국은 국회의 의견을 무시하고 국무총리를 통해 대독하였다. 여소야대의 국회에서도 국회의 논리나 요구가 대통령과 행정부에 관철되기는 어려운 실정이었다.

대통령제에 의존하고 있는 국정운영 과정에서 대통령(행정부)과 의회의 상호공조는 대통령의 리더십에 따라 달라질 수 있다. 김대중 대통령도 김영삼 대통령의 경우와 마찬가지로 의회주의자임을 표방하면서도 실제적으로는 대권주의를 통하여 의회와의 갈등을 회피하면서 모든 것을 독점하려는 정치행태로 일관하였다. 이러한 점에서 김대중 대통령은 여소야대의 정국에서 거대야당의 협력을 이끌어 내는 데 인색하였다.

김대중 정부의 대권주의에 기초한 독점적인 정책운영은 국가의 정책자원을 결집시키는 데 실패하였으며, 화해국면의 남북관계마저도 북한에게 주도권을 넘겨주는 문제점을 낳고 말았다. 북한은 남한의 조급성과 접근성을 빌미로 경제적 실리를 추구하는 데 혈안이 되어 있다는 것이다. 북한은 남한으로부터 지원을 받는 입장임에도 불구하고 남한에게 지원의 규모와 시기까지 결정하여 통보하는 해프닝까지 발생하였다. 남한이 북한에 대해 경제적인 지원을 하면서도 남북관계의 결정권을 북한에게 넘긴 것은 김대중 정부가 남북관계의 진전이라는 성과에 너무 집착한 결과로 보인다.

특히 북미간의 갈등양상으로 포용정책의 기초가 크게 흔들리고 있는 가운데 2002년 10월 4일 북한의 강석주 외무성 제1부부장이 부시행정부의 특사자격으로 북한을 방문한 미국무성 동아시아태평양 차관보인 켈리(James Kelly)에게 농축우라늄 핵무기 개발계획을 시인하였다는 보도가 나오면서부터 다시 한반도

273 「연합뉴스」, 2002년 7월 8일.

정세는 북핵위기로 긴장이 고조되기 시작하였다. 이어 북한은 2002년 12월 12일 핵시설 봉인에 대한 해제를 선언하고 IAEA감시요원의 철수요구, NPT로부터의 탈퇴의사를 표명하는 등 강도 높은 조치를 취하면서 미국을 압박하기 시작하였으며, 이에 대해 미국은 북한의 강경자세에 더 이상 양보할 의향이 없다는 점을 강조하면서 정면충돌하는 양상으로 악화되고 있었다.

북한 핵사태가 일촉즉발의 위기상황으로 전개되자, 한국정부는 ‘중재’역할을 자임하고, 마·북 공히 양보를 전제로 하는 타협안을 마련하여 미국에 제시하기에 이르렀다.²⁷⁴

이에 대해 국회에서는 햇볕정책 지속문제와 관련, 박세환 의원은 “그동안 대북정책은 상호주의와 철저한 검증을 통한 대북정책을 구사해야 한다고 질타를 받아왔지만 이를 무시하고 일방적인 대북지원에 매달린 점이 이런 결과를 가져왔다”며 대북정책 및 대북지원 전면재검토와 ‘햇볕론자’들의 대국민 사과를 촉구했다.²⁷⁵

한국의 헌정사상 최초로 이루어진 수평적인 정권교체는 전혀 그 행태의 변화가 없는 여야간의 역할교체만을 가져다주었을 따름이다.²⁷⁶ 결국 김대중에 의해 선택된 포용정책은 팔목할만한 성과를 거두어 왔음에도 불구하고 거대 야당의 협조를 얻지 못함으로써 ‘절반의 성공’에 불과한 미완성의 정책으로 새 정부에 넘겨주고 말았다.

274 홍관희, “남북한 정치안보 대화의 전개와 문제점”, 김영윤 외, 『북한 핵문제와 남북한관계의 진로』 (서울: 통일연구원, 2002), p.53.

275 『연합뉴스』, 2002년 10월 18일.

276 손호철, 『신자유주의시대의 한국정치』 (서울: 푸른숲, 1999), p.156.

(나) 경협

국민의 정부가 선택한 대북정책은 ‘화해협력정책’으로 규정할 만큼 대북 화해협력이 핵심적 위치를 차지하고 있었다. 국민의 정부에서는 대북경협을 남북 관계를 개선하는 데 중요한 정책수단으로 보고 있었다. 즉 경협은 북한경제의 회복을 지원하면서 북한의 변화를 유도하는 지렛대에 해당한다는 것이다.

국민의 정부는 정경분리 원칙을 강조하면서, 창구다원화 정책을 통하여 점차적으로 남북경협을 확대한다는 입장을 갖고 있었다. 국민의 정부에서는 “북한이 당국간 대화를 기피하고 있으나 실질적으로는 우리 정부의 정경분리 원칙에 편승, 선민후정(先民後政)의 전략을 구사하며 경제적 실리를 추구하고 있다고 보았다.

이에 따라 1998년 4월에는 국민의 정부가 「남북교류협력에 관한 법률시행령」과 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 등 5개의 관련고시를 개정하고 교류협력 관련 규제의 70%를 정비(총 규제 40건 중 14건 폐지, 15건 개선)하는 동시에 「남북경협 활성화조치」를 통해 남북교역 및 투자가 확대발전할 수 있는 제도적 토대를 구축했다.²⁷⁷ 경제활성화 조치는 경협의 주체인 기업이 자율적인 판단 하에 경협을 추진할 수 있도록 하되, 정부는 경쟁 및 불공정 거래행위 방지 등 경협 추진여건 조성에 주력하는 데 목표를 두었다.

이어 1999년에는 남북경제교류협력에 대한 남북협력기금지원지침을 제정하여 남북협력기금에서 민간기업 등에 경제협력사업 및 교역자금을 대출할 수 있도록 지원대상, 지원기준, 지원조건 등을 구체적으로 마련하였다. 2000년에도 남북교류협력에 관한 법률시행령과 남북교류협력에 관한 법률시행 규칙의 개정을

277 김영윤, “남북한 경제교류·협력의 성과와 발전전망”, 북한 핵문제와 남북한관계의 진로, p.65.

추진, 남북교류협력 절차를 간소화하고 그동안 법운용과정에서 제기되어 왔던 문제점을 보완하였다.

국민의 정부가 화해협력을 통하여 남북관계를 개선하려는 노력은 정주영회장이 이끄는 현대그룹이라는 민간기업이 중심적인 행위자로 등장하면서 북한의 최고지도자인 김정일로부터 금강산관광사업에 대한 합의를 이끌어내면서부터 가시적인 성과가 나타나기 시작하였다.

국민의 정부가 추진하는 대북 포용정책에 대하여 비판적인 입장을 견지하여 왔던 북한당국이 민간차원이지만 남한과의 교류협력에 대한 의지를 보여줌으로써 남북관계의 변화가능성을 보여 줄 수 있었다. 이를 바탕으로 국민의 정부는 2000년 3월 김대중 대통령이 독일방문과정에서 베를린선언(한반도 평화와 통일을 위한 남북화해협력선언)을 발표하고 민간차원의 교류협력을 당국차원의 수준으로 격상시키려는 의지를 표명하였다. 베를린선언은 북한의 경제회복을 위해 민간차원 경제교류협력의 한계를 극복, 정부차원의 남북경제협력을 본격적으로 추진하기 위한 방안을 제시한 것이었다.²⁷⁸

그러나 2000년 4월에 실시된 제16대 총선은 김대중 정부의 대북정책의 추진에 새로운 장애요인으로 등장하게 되었다. 대북 포용정책에 비판적인 야당이 원내 제1당으로 재등장하면서 국회를 지배할 수 있게 되었다는 것이다. 16대 총선 이후 여야 총재들은 총재회담을 개최하여 ‘국회중심의 정치’를 약속하고 김대중 대통령은 국회의 권한을 존중하겠다는 의사를 표명함과 동시에 남북경제협력에서 국회의 동의를 요하는 문제는 국회의 동의를 구하겠다는 입장을 표명하고 야당도 남북정상회담에 초당적 협력을 약속하였다.²⁷⁹

이후 국민의 정부는 남북정상회담을 앞두고 2000년 5월 6일 20만 불의 대

278 김영윤, “남북한 경제교류 협력의 성과와 발전전망”, p.62.

279 『동아일보』, 2000년 4월 24일.

북비용을 지원하기로 결정하였다. 이 비용은 수송비 등을 포함하여 640억 원이 소요되었는데 전액 남북협력기금에서 지출되었다. 이에 대해 한나라당에서는 이회창 총재가 기자회견을 통하여 상호주의 원칙이 배제된 대북지원에 이의를 제기하면서 대북지원에 대한 국회동의를 필요성을 강력하게 제기하였다.²⁸⁰ 여야 총재회담을 통해 합의된 사항들이 이행되지 못하고 있음을 보여주는 것이었다. 2000년 한 해만 하더라도 여야 총재들은 상생의 정치, 여야간 초당적 협력에 대한 합의를 국민들에게 약속하였음에도 불구하고 한번도 제대로 실천하지 못하면서 상호간에 불신만 가중시키는 꼴이 되어 버렸다.²⁸¹ 이에 대해 집권 민주당에서도 “대북정책을 국회에 알리지도 않고 정부가 일방적으로 결정한다는 비판이 적지 않다”는 지적을 제기하면서 초당적 협력의 틀을 통하여 대북정책을 추진하자는 주장이 제기되기도 하였다.²⁸²

2000년 6월 남북정상회담을 통하여 남북관계에 새로운 전기가 마련된 이후 남북한간에는 당국간의 대화채널도 가동되면서 본격적인 교류협력이 추진되어 2000년 11월 11일 남북정상회담 후속조치로 추진된 제2차 남북경제협력실무접촉에서 투자보장합의서, 상사분쟁해결에 관한 합의서, 이종과제방지에 관한 합의서, 청산결제 합의서 등 4개 합의서의 타결을 통하여 제도화의 단계로 진전되고 있었다.

그러나 남북간의 급속한 접근은 야당측을 비롯한 경제단체 및 연구기관들 사이에서 이의제기와 문제점들이 지적되면서 속도가 조절되는 양상을 보여 주었다.

남북한간의 경제교류협력은 체제 및 경제력에서 우월한 남한과 체제 및 경

280 국회통일외교통상위원회, 『통일외교통상위원회 주요정책현안분석』 (서울 : 국회사무처, 2000), p.15

281 『동아일보』, 2001년 1월 5일

282 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일

제적 열위의 북한간에 이루어지는 협력사업이다. 그러나 남북한이 경협을 추진하는 의도와 목표는 달랐다. 북한은 체제수호라는 기본적 의도에 입각하여 경협을 추진하고 있다. 북한의 대남경협의 목표는 남한이 견지하고 있는 경협을 통해 북한체제의 변화를 유도하는, 다시 말해 체제변화 유도적 경협과는 정면으로 배치된다는 것이었다. 따라서 경제협력이 실질적인 협력관계를 형성하지 못하고 있는 것은 경협이도에서의 상호 배타적 충돌, 다시 말해 각자 견지하고 있는 경협목표가 상대방에게 실질적인 이득을 가져다주지 못하기 때문이라고 할 수 있다.²⁸³

이에 따라 김대중 정부의 포용정책의 가장 커다란 성과 중의 하나였던 남북경협은 6·15 공동선언 이후에도 양적인 규모면에서는 성장추세를 보여 왔으나 질적인 발전에 있어서는 별다른 진전이 이루어지지 못하고 정체된 상태를 면치 못하고 있었다. 2002년 KDI의 발표에 의하면 북한과의 교역에서 이윤을 남기는 기업은 전체의 44%에 불과하다는 지적이 제기되었다.²⁸⁴

김대중 정부의 대북 화해정책은 야당측으로부터 일방적인 ‘퍼주기 정책’이라는 비판을 받아 왔다. 한나라당은 정부여당의 포괄적 상호주의에 대해 비판적인 입장을 견지하고 있었다. 이에 따라 야당은 정부여당이 일방적으로 추진하고 있는 대북화해정책을 선언적인 비판의 수준을 넘어 제도적인 차원을 통해 압박을 하려는 움직임을 보이기 시작하였다.

야당에서는 남북협력기금법과 남북교류협력법을 개정하여 정부차원에서 이루어지고 있는 기금운용과 경협사업에 대한 국회의 관리감독기능을 강화하고자 하였다. 또한 한나라당의 김만제 정책위의장은 “남북문제를 비람직한 방향으로 추진하기 위해 여야가 추천하는 인사로 구성된 대통령 직속의 초당적 협의체”

283 김영윤, “남북한 경제교류 협력의 성과와 발전전망”, p.100.

284 『연합뉴스』, 2002년 6월 12일

가 필요하다는 정책제안을 하였다.²⁸⁵

김대중 정부는 국회의 결정에 구속을 받지 않고 대통령에게 주어진 권한을 최대한 활용하여 포용정책을 지속적으로 추진하고자 하였다. 김대중 대통령은 국회에서 해임안이 통과된 임동원 전통일부장관을 다시 청와대 특보로 재기용하여 국회와 불편한 관계까지도 감수하면서 포용정책을 추진하려는 강한 집념을 보여 주었다.

국민의 정부는 공동여당체제의 붕괴와 국회와의 갈등관계를 감수하면서까지 햇볕정책의 핵심적 인물인 임동원을 재기용한 것은 남북경협을 통하여 선지원 후변화를 유도하려는 전략을 계속하겠다는 의지의 표현이었다.

그렇지만 국민의 정부가 추진해 왔던 대북경협은 북한의 핵무기개발시인과 대북불법 송금사건으로 인하여 중대한 위기에 봉착하게 되었다.

다. 참여정부

(1) 정책목표 : 평화번영정책

국정을 논의하고 결정하는 과정에 참여하는 행위자들간의 상호관계에는 여러 가지 요인들이 영향을 미치는 것을 볼 수 있지만, 대통령제에 의거하고 있는 한국에서는 다른 무엇보다도 국정을 주도하는 대통령과 정부의 입장과 정책방향이 결정적인 영향을 미치게 된다. 참여민주주의를 지향하는 노무현 정부에서도 대통령과 국회, 정부와 국회사이의 상호관계는 새 정부의 대북정책이 어떻게 설정되느냐에 따라 달라질 개연성을 안고 있었다.

노무현 대통령은 집권여당의 후보자로서 당선되었다는 점에서 김대중 정부

285 『연합뉴스』, 2001년 9월 13일

에서 추진되어 왔던 대북정책을 일관성있게 지속시켜 나갈 수 있는 기틀을 마련할 수 있었다. 노무현 대통령은 당선자 시절부터 대북정책과 관련하여 김대중 정부의 부채와 자산을 모두 물려받겠다는 입장을 표명한 바 있다. 그는 취임후에도 “최소한 김대중 전대통령이 열고 이어온 포용정책, 햇볕정책을 확고히 계승하겠다” 는 입장을 강조하여 왔다.²⁸⁶ 따라서 한국의 대북정책은 노무현 정부의 출범 이후에도 연속성을 가지고 일관성 있게 추진할 수 있게 되었다.

그러나 참여정부의 대북정책은 포용정책을 계승한다는 입장을 표명하였음에도 불구하고 ‘평화번영정책’으로 공식화되었다. 그동안 김대중 정부에 의해 포용정책이 추진되는 과정에서 동반된 문제점을 반영한 대안적 조치였다. 노무현 정부가 추구하려는 평화번영정책은 대화해결, 신뢰, 호혜주의의 실천, 남북 당사자원칙에 기초한 원활한 국제협력, 국민참여 확대와 초당적 협력이라는 4대원칙을 천명하면서 대북 화해협력정책을 일관성 있게 추구해 나갈 것임을 강조하였다. 참여정부의 대북정책은 한반도의 통일보다 평화에 무게를 두고 있었다. 햇볕정책이나 포용정책 등이 대북정책의 방법론에 초점을 맞춘 것이라면 평화번영정책은 한반도 나아가 동북아의 평화와 번영이라는 목적과 목표에 주안점을 둔 것이라는 점에 차이점을 두고 있었다.²⁸⁷ 평화번영정책은 한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전 토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상으로써 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상으로 설정되었던 것이다. 참여정부에서는 햇볕정책이 한반도내에서의 평화를 추구하는 대북정책에 한정되어 있다는 이미지에서 탈피하여 한반도 주변의 전체를 대상으로 한 공간적으로 확대된 개념의 평화번영정책을 채택하였다.²⁸⁸

286 『연합뉴스』, 2003년 5월 27일

287 『동아일보』, 2003년 2월 24일

288 『문화일보』, 2003년 2월 25일

당면하고 있는 현안인 핵문제에 대해서는 북한의 핵불용, 대화를 통한 평화적 해결, 한국의 적극적 역할을 강조하는 3대원칙을 통해 해결해 나간다는 입장으로 정리하였다.

노무현 정부는 대북정책을 추진하는 과정에서 ‘참여정부’의 취지에 맞게 모든 국정운영 과정에 국민참여를 토대로 투명하게 운영한다는 원칙을 지속적으로 강조하였다. 노무현 정부는 국민들의 자발적인 힘으로 탄생한 참여정부이기 때문에 앞으로의 모든 국정운영 과정에서도 국민참여를 국정운영 과정에서 핵심적인 원칙으로 삼아야 한다는 입장이다. 이에 따라 노무현 정부에서는 국민참여의 활성화 방안의 일환으로 ‘국민참여센터’라는 기구를 설치 운영하기 시작하였고, 통일부에서도 대북정책에 대한 국민참여 방안의 일환으로 통일부장관이 참석하는 ‘통일포럼’을 개최하여 국민참여를 유도하여 여론을 수렴하려는 제도를 도입하였다. 노무현 정부는 집권과정에서 누구보다도 국민참여의 혜택을 보았다는 점에서 시민사회의 참여가 크게 확대되고, 이들의 영향력도 크게 증대될 가능성이 농후해지게 되었다. 따라서 대북정책을 추진하는 과정에서 민의를 대변하는 정당과 국회의 기능을 높이고 초당적 합의기반을 조성하는 데에도 역점을 두겠다는 의기도 표명하였다.

결국 노무현 정부의 대북정책의 방향은 햇볕정책으로 표현되는 남북화해협력정책을 계승하되 내용과 형식면에서 보완하고 발전시켜 나가겠다는 의지를 담고 있었다.

(2) 대국회와의 관계

(가) 핵문제

노무현 정부는 국내외의 여러 가지 사정을 고려하면서 평화번영정책에 의

거하여 당면한 현안에 대처하고 한반도의 평화와 통일을 모색한다는 입장을 선택하였다. 노무현 정부도 자신이 설정한 정책목표를 추진하기 위해서는 정책집행을 위한 추진기반의 확보가 필요하다. 그러나 노무현 정부도 이전 정부와 마찬가지로 분점정부의 한계를 벗어나지 못해 효율적으로 국정을 운영할 수 있는 조건을 구비하지 못한 상태에서 출범하였다.

노무현 정부는 분점정부의 한계를 극복하고 새로운 국정운영의 주체로서의 면모를 갖추기 위하여 국정운영시스템을 개혁하고 국정지배구조의 변화를 도입하는 방법을 선택하였다.

노무현 정부가 선택한 새로운 국정운영의 방식은 참여정부의 취지에 맞게 비정부적 행위자들의 국정참여를 확대하는 한편 국정지배구조의 개혁을 위해 분권의 원리를 도입하였다.

분권형 지배구조의 핵심은 우선적으로 당정을 분리하고, 정치와 행정을 분리하여 입법부와 행정부를 분리시켜 각각의 영역이 자율적으로 운영될 수 있는 기반을 조성하지는 데 있었다.

이에 따라 노무현 정부의 정책추진과정에서 새로운 변화의 핵심은 대권과 당권이 분리되면서 정부와 집권당 사이의 정책공조의 틀이 사라지게 되었다는 점에 있었다. 지배블럭 내에서의 당정분리제도의 도입은 집권당과 정부사이의 관계뿐만 아니라 국정운영에 영향을 미치는 모든 행위자들의 역학관계에 지대한 영향을 미치는 정치적인 변화의 의미를 띠고 있었다. 그동안 정부는 여당과의 당정협의를 대국회관계의 기본 축으로 삼아 왔다. 이에 따라 집권여당은 소수당으로서 국회에서 주도권을 행사하는데 어려움을 겪게 되었을 뿐만 아니라 정부외도 일정한 거리를 유지하면서 정국을 운영할 수밖에 없는 상황이 되어 버렸다.

당정분리는 당정관계를 수평적인 대등관계로 전환하여 오히려 당정간의 긴밀한 정책협조가 이루어질 수 있는 환경을 조성해 주었다. 노무현 대통령은 한

국정시 사상 처음으로 여당을 통하여 국회에 영향력을 행사하거나 지배하는 것이 제도적으로는 불가능해지게 되었다. 노무현 대통령은 국회연설을 통하여 국회에 대해 다음과 같은 입장을 표명하였다.

이제 대통령이 국회의원에게 지시하던 시대는 지났습니다. 그런 시대가 계속되어도 안 됩니다. 저는 국회를 존중하고 의원 개개인을 존중하는 대통령이 되겠습니다. 설사 힘없는 대통령이라는 말을 듣더라도 국회를 장악하거나 지시하는 대통령이 되려는 시도는 없겠습니다.²⁸⁹

노무현 대통령의 이 같은 국회관은 국회의 권능과 역할을 존중하고 의회정치의 주역으로 발전시키기 위한 명분도 있었지만 그동안 국정수행과정에서 정부와 정당 및 국회와의 관계에 대한 부정적 사고도 상당부분 작용한 것으로 보인다. 노무현 대통령은 “대통령이 정당과 긴밀한 관계를 가지면 갈등관계에 휘말려 행정부가 중심을 잡기 힘들 것”²⁹⁰이라는 생각을 갖고 있었다. 정당과 국회가 국정발목을 잡고 있는 대의장치로 가능하고 있다는 것이었다.

참여정부가 출범한 이후 새로운 국정운영방식을 도입하여 대북정책을 추진하는 과정에서 나타난 국회의 모습은 전반적으로 정부와의 새로운 관계를 설정하려는 움직임과 함께 포용정책을 둘러싸고 정부와 야당 사이의 비대칭적인 정책대결이 전개되는 양상을 보여주었다. 한나라당은 정부가 제출한 이라크 파병동의안을 통과하는 데 협조하였으며, 노무현 정부는 한나라당이 통과시킨 대북송금 특검제를 수용하는 모습을 보이면서 이전에 볼 수 없었던 국회와 대통령과의 관계가 정립되는 모습을 보여 주었다. 여야 모두 제왕적 총재의 퇴장으로

289 “대통령의 국정에 관한 연설”, 『제238회 국회본회의회의록』, 제1호 (2003.4.2), p.7.

290 『문화일보』, 2003년 9월 19일

정당간의 대결양상이 순화되고 국회와 대통령과의 관계가 새롭게 정립되려는 모습을 보여주고 있는 것이다.

노무현 정부가 정치권과 일정한 거리를 유지하면서 정국을 운영하려는 전략은 정치권이 내포하고 있는 부담으로부터 벗어나면서 국정을 자유롭게 운영할 수 있는 기회를 증대시켜 주는 데에는 기여할 수 있었지만 다른 한편으로는 정치권이 맡고 있는 역할의 공백을 초래하는 문제점이 드러나기 시작하였다. 당정분리로 인하여 당의 정국운영에 대한 개입과 역할이 배제될 수밖에 없게 되었다. 당정분리를 내세워 대통령이 민주당과 따로 움직이는 사태가 야기되면서 정당정치가 실종되어, 여야 모두 대통령의 정국운영에 비협조적인 관계가 형성되는 문제점이 나타나고 있었다. 따라서 참여정부의 당정분리노선은 국회의 위상과 이미지를 향상시키는 데에는 기여하였지만 양자간의 견제와 협력을 통한 생산적 국정운영의 단계로 진전되지 못하는 문제점을 낳고 있었다.

당정분리는 정부로서도 여당을 통하여 국회와의 관계를 조절하면서 정국을 안정적으로 운영할 수 있는 기반의 상실을 의미한다. 따라서 노무현 정부와 여당이 당정분리를 통하여 각각 자율성을 견지하게 되면서 정부는 여야를 막론하고 초당적 정책협력의 노력을 기울이지 않을 수 없다는 부담이 늘어나게 되었다. 따라서 총리를 비롯한 정부관료들은 정국운영의 차질을 방지하기 위하여 부단히 여야 정당을 비롯하여 국회를 상대로 정부입장과 정책에 대한 이해와 협조를 구할 수밖에 없는 처지가 되어 버렸다.

당정분리와 집권여당의 불안정은 의정활동의 부실로 이어지고 있었다. 집권여당이 당면한 당내문제로 의정활동에 충실을 기하기 어려운 사정은 국회에서 거대여당의 대항세력으로서의 역할부재를 초래할 수밖에 없었다. 따라서 노무현 정부를 상대로 하는 제16대 국회의 후반기 의정활동은 정부여당 대 야당간의 대결구조가 아니라 정부와 야당사이의 대결구조의 양상으로 전개되는 모습을 보여주고 있다. 따라서 노무현 정부는 의회정치의 복원을 주장하고 의회의 자율

성을 신장하여 의회민주주의의 발전에 기여하는 방향으로 국정을 운영한다는 의사를 밝혀 왔지만, 실제로는 여당의 역할공백사태로 인하여 정부와 야당이 정면충돌하는 국면으로 진전되었다. 따라서 노무현 정부의 16대 국회에서는 국가적 위기사태에 대해서는 정부와 공동 대처하여 상호보완적인 역할을 수행하려는 적극적인 입장을 보여 주고 있지만 정부가 추진하려는 대북정책에 관련된 문제에 대해서는 야당측이 강력한 비판적 대응으로 일관하면서 정부측의 입장을 압박하려는 이중성을 보여 주었다.

이와 같이 참여정부가 새로운 정국운영에 관한 시스템을 통하여 당면한 정세를 대처해 나가려는 입장을 정리하는 과정에서 북한 핵문제는 1993년도에 경험한 핵위기가 다시 한번 재생산되는 국면으로 전개되고 있었다. 노무현 정부가 포용정책을 추진하는 데 영향을 미치는 환경은 1993년도의 경우처럼 북한의 핵문제가 재연되면서 한반도에서 긴장이 고조되는 위기상황이 조성되는 한편 국내적으로도 정치사회적으로 남남갈등이 재연되는 상황으로 전개되고 있었다.

북한은 2002년 10월 핵개발 시인 파문 이후 북미간 양자대화를 성사시키기 위해 한반도 안정을 볼모로 핵게임의 강도를 높이고 있고, 미국은 양자대화를 거부하면서 9·11테러 이후 북한에 대한 강경책의 수위를 높여가고 있어 이라크 전 이후 한반도에서는 다시 긴장이 크게 고조되고 있는 실정이다. 2003년 1월에도 북한은 또다시 NPT탈퇴를 선언하고 미국의 강경대응에도 불구하고 북경3자 회담에서 핵무기 보유시인이라는 강경대응으로 일관하고 있다.²⁹¹ 그동안 북한은 김대중 정부가 의도한 대북 포용정책의 기대와는 달리 핵과 경협을 분리시키면서 안보와 경제적 실리를 동시에 추구하는 이중전략으로 일관해 왔음을 보여 주었다.

특히 우려할만한 상황은 노무현 정부가 출범하자마자 직급의 한미관계가

291 『동아일보』, 2003년 4월 26일

대북정책을 둘러싸고 최악의 상황을 맞이하고 있다는 것이었다. 한국내에서 일고 있는 반미정서는 급기야 주한미군의 재배치 논의로 이어지면서 한국의 안보 상황을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있었다.

그럼에도 불구하고 참여정부의 관계자들은 핵문제를 대단히 낙관적으로 바라보고 있었다. 통일부 당국자는 “핵문제가 상당히 심각한 상황이지만 1차 핵위기때인 지난 93-94년과 비교해 보면 그 당시 북한은 남북간 대화협력을 거부하였으나 지금은 오히려 북측이 남북한 대화협력의 필요성을 느끼고 있다”²⁹²는 점에서 남측이 남북관계를 주도적으로 관리해 나갈 수 있는 유리한 입장에 놓여 있다는 근거를 두고 있었다.²⁹³ 또한 노무현 대통령은 한반도 위기설과 관련하여 “구조적으로 한반도에서는 전쟁을 할 수 없다”²⁹⁴면서 한반도에서 위기를 조장하여 이득을 추구하려는 세력들의 위험한 게임으로 일축하였다.

참여정부의 북핵문제의 해결에 대한 기본적인 입장은 제10차 남북장관급 회담을 통해 나타났다. 남한은 핵문제를 놓고 북한측과 공방을 계속하면서 공동 보도문에 어떤 형태로든 북한 핵문제를 담아야 한다는 입장에서, 북한 핵무기 보유 절대 불용과 한반도 비핵화공동선언의 이행 등을 강도 높게 촉구했다. 북측은 여전히 핵문제는 북-미간 논의할 사안이라는 기존 주장을 되풀이했다. 정세현 수석대표는 이날 회의에서 북측에 한반도 비핵화 공동선언의 이행을 촉구하면서, 특히 북측이 기회 있을 때마다 “핵무기를 개발할 의사도 능력도 없으며, 핵활동은 에너지 생산을 위한 평화적 목적에 국한된다”고 언급했던 점을 상기시키고 북한의 핵무기 보유를 절대 용인할 수 없다고 강조했다. 정 수석대표는 또 “북측이 유관국과 대화를 시작한 만큼 핵문제를 평화적으로 조속히 풀어야

292 조명균 통일부 교류협력국장의 의견, 「연합뉴스」, 2003년 6월 12일

293 반기문 청와대 외교안보보좌관의 경우도 제2차 핵위기의 평화적 해결의 가능성을 낙관적 바라보고 있었다. 「동아일보」, 2003년 2월 24일

294 「문화일보」, 2003년 4월 15일

한다”고 지적했다. 김령성 북측 단장은 “핵문제는 조-미간의 문제이며, 그동안 외무성 대변인 성명 등을 통해 입장을 밝힌 바 있다”면서 “대화를 통한 평화적 해결이 기본 입장”이라고 말했다. 이에 정 수석대표는 “남북간 한반도 비핵화공동선언을 합의한 만큼 우리 측이 마땅히 북핵 의혹에 대해 문제를 제기할 권리가 있다”는 입장을 전달하였다.²⁹⁵

그러나 국회에서는 북핵문제를 행정부가 전담하여 해결하는 데에는 한계가 있다는 인식을 갖고 있었다. 이러한 인식의 일환으로 국회에서는 2003년 1월 북핵문제의 해결에 영향력을 행사할 수 있는 나라들을 대상으로 국회대표단을 파견하여 의원외교를 통하여 상대방의 입장을 파악하는 동시에 한국측의 입장을 전달하고 협력을 구하는 외교적 노력을 기울이기도 하였다.²⁹⁶

노무현 정부의 출범 이후에도 16대 국회에서는 여야가 함께 북핵문제의 해결을 위해 입법부와 행정부가 상호보완적인 위치에서 협력하여 대응하되 의견의 일치를 보이기도 하였다. 국회에서는 2003년 3월 북한핵사태에 대한 국회차원의 해법을 마련하기 위하여 당파를 초월하여 여야의원들이 참여하는 정책협의기구를 설치하고 정책협의회를 구성하여 운영한다는 입장을 밝혔다. 여기에서는 ‘북핵관련 대정부 정책권고사항’을 통해 “미국과 북한사이의 중재자 입장은 우리의 대북 대미영향력을 오히려 최소화시킬 수 있다”고 평가하는 동시에 차후의 핵협상과정에서 이루어질 수 있는 모든 가능성에 대비하여 충분한 검토가 이루어질 필요가 있다는 의견서를 정부에 전달한다는 방침을 정했다.²⁹⁷

이에 대해 정부측에서도 정세현 통일부장관은 “남북관계발전지원특별위원회나 통일외교통상위원회에서 주신 위원님들의 여러 가지 고견은 바로 정책에 반영하도록 하겠습니다”면서 “정부는 대북정책의 효율적이고 안정적인 추진을

295 『연합뉴스』, 2003년 4월 28일

296 김영일, “북핵관련 국회대표단 회의”, 『국회보』, 2003년 3월호, pp.62-63.

297 『연합뉴스』, 2003년 3월 28일

위해 법적 장치가 필요하다고 생각하고 있습니다. 지금 국회에서 의원입법 형식으로 남북관계발전기본법을 준비하고 계신다니까 저희로서는 그 결과를 기다리고 있습니다”라는 의견을 통하여 국회의 협조에 대해 긍정적인 입장을 갖고 있었다.²⁹⁸

뿐만 아니라 국회에서는 민주당과 한나라당이 북핵문제의 해결을 위하여 남북한간의 국회회담을 개최하지는 데 의견의 일치를 보였다. 야당인 한나라당에서도 “우리 한나라당은 안보와 대북문제, 국익외교에 대해서는 초당적인 협력을 다하겠다고 약속해 왔습니다. 이에 우리 당은 북핵문제 해결을 위한 국회차원의 공식기구, 가칭 한반도 평화를 위한 특별위원회를 구성할 것을 이 자리에서 제의합니다. 이 특별위원회를 통해 국회차원에서도 초당적으로 북핵문제 해결의 방안을 찾아보자는 것입니다”²⁹⁹라는 제안을 하고 이에 대해 여당에서도 동의하면서 안보위기에 대한 공동대응 및 국회의 역할증대에 대하여 일치된 의견을 보여 주었다. 따라서 16대 국회에서는 야당을 중심으로 노무현 정부의 외교안보정책 및 대북정책을 견제하는 동시에 국회차원에서 안보위협을 완화하고 국가존립을 보존하기 위한 협력체계를 적극 모색하면서 안보공백을 메우는 역할을 담당해 오고 있다.

그러나 보수야당이 지배하고 있는 16대 국회는 참여정부의 대북정책 및 안보정책에 대해 강력한 견제력을 행사하기 시작하였다. 한나라당은 16대 국회의 의정활동을 주도해 나가면서 대북송금사건에 대한 특검제 법안을 통과시키면서 포용정책을 계승하려는 참여정부를 압박하였다. 그리고 참여정부의 안일한 대미정책이 한반도의 불안을 가중시키는 요인이라는 점을 지적하면서 한미간의 견고한 동맹관계에 기초한 안보체제의 구축을 강력하게 요청하였다.³⁰⁰

298 국회사무처, 「제238회 남북관계발전지원특별위원회회의록」, 제2호 (2003.4.11), pp.3-4.

299 국회사무처, 「제238회 국회본회의회의록」 (2003.4.3), p.3.

그리고 참여정부의 각료인선을 둘러싸고 정부와 갈등관계를 빚기 시작하였다. 대통령 중심제에서의 강력한 대통령의 권한에 대응하여 권력상호간 견제와 균형을 위한 국회의 행정부 견제장치로서 인적 요소에 대한 통제만큼 결정적이고 효과적인 수단도 그리 많지 않기 때문이다.

국회는 인사청문회를 통하여 노무현 대통령이 지명한 국가정보원 관계자들에 대한 ‘부적격’ 판단을 내렸지만, 노무현 대통령은 국회의 결정을 ‘월권’으로 무시하면서 임명을 강행하였다. 국민으로부터 추천행사를 위임받은 각각의 대리자들이 상대방의 의사를 무시하면서 국정운영의 주도권을 확보하려는 경쟁관계를 보이기 시작한 것이다. 요컨대 노무현 정부의 출범 이후 정부와 국회 사이에는 ‘분립만 있고 견제와 협력이 없다’³⁰¹는 비생산적인 관계로 인하여 국정혼란이 가중되고 있다는 문제점이 나타나고 있다. 이에 따라 총리가 국회를 방문하여 당면한 현안에 대한 협조를 부탁하는 현상도 연출되고 있는 실정이다.³⁰²

그럼에도 불구하고 16대 국회에서는 새로운 환경에 반응하는 참여정부의 대북정책의 결정체계를 밝혀줌으로써 정책결정 과정의 투명성을 증대하는 데 기여할 수 있었다.³⁰³

300 노무현 대통령은 국회에서의 국정연설을 통하여 “우리가 원하지 않는 한 한반도에서는 어떠한 전쟁도 없을 것입니다. 우리와의 협이가 없는 한 미국은 북핵문제를 일방적으로 처리하지 않을 것입니다. 이 약속은 반드시 지켜질 것입니다”라면서 한미관계를 낙관적으로 바라보고 있었다. 『제238회 국회본회의회의록』, 제 1호 (2003.4.2), p.2.

301 『문화일보』, 2003년 8월 30일.

302 『문화일보』, 2003년 6월 24일.

303 제238회 본회의를 통하여 정세현 통일부장은 “국가안전보장회의 상임위원회는 통일외교안보분야 전반에 걸쳐 관계부처간에 정보를 교환하고 업무를 조정하고 국가의 정책을 조율하는 협의기구입니다. 그리고 상임위원장은 현실적으로 국가안보장회의 상임위원회의 사회자일 뿐입니다. 이 업무를 국가안보보좌관이 맡았다고 해서 통일부가 할일이 없어지는 것은 아닙니다” 라면서 국가안전보장회

그러나 노무현 정부가 국회와 협력관계를 구축하면서 대북정책을 추진하는 과정에서 가장 커다란 장애요인은 노무현 대통령과 거대야당인 한나라당의 이념적 차이가 너무나 크게 존재하고 있었다는 점이었다.

노무현 대통령은 대통령에 당선되기 이전부터 매우 급진적인 인물로 주목 받고 있었으며, 대통령 선거과정에서도 중요한 이슈로 사회적 관심의 대상이 되기도 하였다. 대통령에 당선된 후에도 노무현 대통령은 야당과 보수세력들로부터 ‘중도 좌파’적 인물로 규정되고 있었다.³⁰⁴ 노무현 대통령의 이념적 성격에 대한 논란은 참여정부를 움직이는 인사들을 기용하는 과정에서도 드러났다. 노무현 대통령은 일본방문 중 “한국에서도 공산당이 허용될 때라야 비로소 완전한 민주주의가 될 수 있다고 생각한다”는 발언을 함으로써 보수세력들로부터 거센 비판이 제기되기도 하였다.³⁰⁵ 북한의 민감한 반응을 유발하는 주적개념에 대해서도 군 내부적으로 사기와 긴장감 유지를 위해 사용하는 것은 무방하나 정치권과 외교관련 종사자가 사용하는 적절치 않다는 입장을 가지고 있다.³⁰⁶ 이에 따라 노무현 정부는 야당으로부터 “김대중 대통령과 민주당이 북한조선노동당 2중대였다면, 노무현 정권은 조선노동당 2중대 1소대 정권이 될 것입니다”라는 극단적인 평가를 받고 있었다.³⁰⁷ 따라서 노무현 정부의 진보적 성격은 보수세력의 여론을 대변하고 있는 한나라당과의 정책협력의 여지를 축소시키면서 행정부와 입법부가 협력보다는 상호견제하면서 자신의 논리를 관철해 나가는

의와 통일부와의 관계에 대한 입장을 밝혀 주었다. 『제238회 국회본회의회의록』, 제5호 (2003.4.8), p.24.

304 제16대국회의 59.4%에 해당하는 상당수의 국회의원들은 노무현 대통령의 이념적 성향을 중도좌파로 이해하고 있다는 것이다. 『연합뉴스』, 2003년 3월 18일.

305 『조선일보』, 2003년 6월 10일.

306 『동아일보』, 2002년 11월 6일.

307 제234회 국회본회의회에서 행한 한나라당의 김용갑 의원의 질의내용(2002.10.11). p.11.

경쟁관계로 변모시키는 요인으로 작용하고 있었다.

(나) 경협

참여정부에서는 국민의 정부에서 추진되어 왔던 화해협력정책이 남북교류 협력체제구축의 단계를 형성하는 토대를 마련할 수 있다는 평가를 전제로 참여 정부에서는 완전한 남북 교류협력체제를 구축하여 남북평화체제의 구축을 위한 토대를 마련하는 데 역점을 두고자 하였다.

남북경협은 국민의 정부 기간동안에 북한과의 관계를 개선하는 데 커다란 기여를 해왔다는 점에서 참여정부의 대북정책을 추진하는 과정에서도 중요한 비중을 차지할 수밖에 없는 요소가 되어 버렸다. 이제 금강산 관광사업은 단순한 경제사업이 아니라 한반도 긴장완화의 상징이 되어 버렸다. 향후 개성공단 건설도 한반도 평화과정에 중대한 영향을 미치는 사안이 되어 버렸다. 지금까지 국민의 정부에 의해 추진되어 왔던 남북교류와 경협의 추세가 참여정부에 의해 계승되지 못한다면 남북관계에도 악영향을 미칠 수밖에 없는 상황이 되어 버렸다는 것이다.

그러나 참여정부에서 추진되고 있는 대북경협의 환경은 한층 첨예해지는 남남갈등과 2차 6자회담의 성사를 앞두고 핵 문제를 둘러싼 북한의 대미 압박 움직임이 강화되는 시점에서 이루어지는 불안정한 상황에 직면하고 있었다.

노무현 정부가 급변하는 내외의 정세 속에서 당면한 현안들을 상대하는 과정에서 선택한 정책적 대응과정은 김대중 정부와는 달리 북한에 대한 지원을 계속하는 대신에 문제해결의 주도권을 행사하겠다는 입장을 가지고 대처해 나가고 있다.

노무현 정부는 김대중 정부와 정책목표는 같아도 추진방법과 속도를 조절할 필요가 있다는 입장이다. 김대중 정부의 포용정책이 우리가 의도한 바대로

변화를 유도하는 데 목표를 두고 있는 것과는 달리 노무현 대통령은 “북한이 개방을 하면서 체제를 유지할 것인가 의문을 제기하지만 우리가 그렇게 할 수 있도록 협력해야 한다”는 입장을 가지고 있다는 점에서 진정으로 북한과 상호 공존공영하지는 사고를 갖고 있는 것으로 보여 지고 있다.³⁰⁸ 즉 북한에 대한 도움은 사회주의체제를 서서히 변화시켜 시장경제로 유도하겠다는 우월적 사고에서 추진할 것이 아니라 진정으로 상호 공존공영하지는 사고에서 출발해야 한다는 입장이다.

그러나 그동안의 대북정책은 북한이 핵을 갖고 있지 않다는 전제하에서 수립되고 추진된 것이기 때문에 만약 북한이 계속해서 핵보유 의사를 표명해 올 경우에는 새로운 대북접근이 불가피하다는 입장이다. 노무현 정부도 정경분리 원칙을 바탕으로 북핵문제의 해결과 남북경협을 병행 추진한다는 입장에서는 원칙적으로 동의하고 있다. 그렇지만 북핵문제의 중심적 당사자는 북한과 미국이기 때문에 남북대화나 교류협력의 방법을 통한 해결에는 한계가 있는 것으로 보고 있다. 북핵문제에 대하여 실사구시적인 차원에서 현실성있는 정책적 대응이 필요하다는 점을 의미하는 대목이다.

베이징 3자 회담시 북한의 ‘핵무기 보유 발언을 계기로 북핵 문제가 다시 교착국면에 빠진 가운데, 정부 내에서 핵문제와 대북 경협의 연계가 불가피하다는 주장들이 제기되어 왔다. 외교부 당국자는 인도적 대북 지원은 지속하되 경협과 핵 문제 등 정치적 상황과의 연계는 불가피하다는 견해를 주장하고 있었지만, 남북관계 전반을 담당하는 통일부에서는 기본적으로 북핵 문제와 남북경협을 직접 연계시키지 않고 ‘병행 추진’한다는 입장을 취하였다.³⁰⁹

그럼에도 불구하고 노무현 정부는 대북경협의 차원을 남북간의 영역을 넘

308 『문화일보』, 2003년 4월 15일

309 『연합뉴스』, 2003년 5월 7일

어 동북아 차원의 경협으로 확대 발전시켜 나간다는 구상을 가지고 있다. 또한 노무현 정부는 한미정상회담을 통하여 “핵문제와 남북교류 및 협력을 연계시키겠다”는 입장을 밝히는 동시에 핵문제의 악화시 ‘추가조치’에 합의하고 “북한이 하지는 대로 끌려 다니지 않겠다”는 입장을 밝히기도 하였다.³¹⁰ 즉 북한과의 화해협력적 차원에서 지원은 하되 대북관계의 주도권은 우리가 행사하겠다는 의지를 밝힌 것으로 보여 진다.

국민의 정부에 이어 참여정부에서도 통일부장관으로 임명된 정세현 장관은 “북핵 문제는 한반도 긴장완화를 위해 반드시 해결해야 하는 문제지만 이 과정에서 경협과 대북지원 등 남북관계 개선작업이 중단되서는 안된다”며 “남북간 경협을 통해 우리의 역할을 강화하면서 북핵 문제를 해결하도록 노력해야 한다”고 말했다. 정 장관은 “경제협력은 남북간 신뢰구축을 이끌어내 군비축소, 군사적 긴장완화 그리고 결국 정치적 긴장완화까지도 가져올 수 있다”며 “경제협력을 끝개로 이용해 군사적 긴장완화를 이끌어야 할 것”이라고 강조했다. 그는 최근 논란을 빚었던 ‘금강산 관광사업 경비지원’과 관련, “금강산 관광사업과 철도 연결, 개성공단 건설 등 3대 남북 경협사업은 서로 연결돼 있는 만큼 금강산 사업이 중단되면 두 사업도 ‘빈사’ 상태가 된다”며 “금강산 사업 경비지원은 한 기업에 돈을 주는 것이 아니라 통일교육 차원에서 이뤄지는 것이며 해당기업이 자체수익성을 확보할 때까지 시행되는 것인 만큼 이해가 있길 바란다”고 말했다.³¹¹

이에 따라 참여정부에서도 남북간의 경제협력 논의가 활성화되면서 10월 말 평양에서 제7차 남북경제협력추진위원회가 열려 남북 직교역을 현실화하기 위한 중소기업사무소의 북한지역 개설문제를 논의하게 된다.

310 『연합뉴스』, 2003년 6월 12일

311 『연합뉴스』, 2003년 9월 25일

그리고 11~12일 제3차 남북경협제도 실무협의회와 제3차 남북해운협력 실무접촉이 경기도 문산에서 동시에 열려 4대 경협협의서 후속조치와 북한 선박의 국내 영해통과 문제 등을 협의할 예정이다.

이와 같이 참여정부에 들어와서는 남북경협의 중요성을 인식하면서도 국민의 정부와는 달리 일방주의가 아닌 호혜적 관점에서 추진하려는 차별성을 보이면서 진행되고 있다.

국회에서는 통합신당 김근태 의원은 “개성공단 건설사업을 포함해 남북간 민간주도 경제교류가 활성화되면서 기금수요가 대폭 증가할 전망인데 이에 대응할 대출재원이 마련돼 있느냐”고 따지고 “아울러 남북협력기금의 대출관련제도 개선과 남북교역 기업에 대한 정보제공 문제 등을 포괄적으로 재점검하라”고 지적했다. 민주당 김효석 의원은 “기금의 금융지원 수단으로 남한주민에 대한 경협사업자금 대출제도가 전부이며 운용체계가 새로운 남북관계를 반영하지 못한 채 10년전의 틀을 그대로 유지하고 있다”며 “경제교류분야에 대한 기금지원 제도를 정비하고 신청절차, 심사방식 등 기금운용관리체계의 개선노력이 시급하다”고 지적했다.

3. 정당간 정책협력의 실태

가. 문민정부

(1) 정당체제의 실태

1998년 문민정부가 출범하는 과정에서의 정치권의 지형은 1992년에 실시된 제14대 총선의 결과를 통해 형성되었다. 집권여당은 전체의석의 51.8%인 165석을 차지하면서 반수 이상의 다수당의 지위를 차지하면서 국회의 활동을 통제할 수 있는 유리한 고지를 점유하고 있었고, 야당들은 민주당이 원내 제2당으로서 29.2%의 97석과 원내3당인 통일국민당이 10.4%의 31석을 차지하면서 거대여당을 상대하는 데 역부족인 상태였다. 따라서 집권여당은 독자적으로 자신의 정책을 추진해 나갈 수 있는 기반을 확보하고 있었던 반면에 야당세력은 여러 정당으로 분산되면서 개별적인 정당차원에서 자신의 이념과 정책을 정국운영에 반대하면서 반대당으로서의 역할을 효과적으로 수행하기 어려운 실정이었다.

14대 총선을 통하여 국회로 진출한 정당들은 대부분 이데올로기적 측면에서 보수정당이라는 특징을 보인다.³¹² 한국의 정당들이 보수정당으로 불리는 이유는 현상에 대한 일체의 변화를 거부하는데 있는 것이 아니라, 자유민주주의의 기본원칙아래 점진적인 변화를 추구한다는 데 있다.³¹³ 그러나 이들 각 정당들은 특정한 이념으로 뭉쳐진 이념정당도 아니다.

김영삼 정부를 탄생시킨 집권여당인 민주자유당의 이념적 정체성은 대단히 복잡한 성격을 지니고 있었다. 보수대연합을 표방하면서 3당합당을 통해 탄생한

312 호광석, 『한국정당체제의 분석』 (서울 : 들녘, 1996), p.375.

313 호광석, 『한국정당체제의 분석』, p.376.

민주자유당은 현실정치에서 반김대중 연합이라는 특성을 띠고 있었다. 김영삼 정권은 반김대중연합을 목표로 뭉쳐진 보수 진보라는 이데올로기적인 한 축과 호남대 비호남이라는 지역성이라는 다른 한 축의 사회적 균열에 기초하여 탄생하였다는 점에서 보수와 진보의 정책순환이 태생적으로 배태되어 있었다.³¹⁴

그렇지만 기존질서와의 차별화를 추구하려는 문민정부의 국정이념에 의하여 과거의 여당과 달리 개혁지향적인 정책을 추구하고, 재야인사들에 대한 영입을 통하여 무조건적인 체제유지 보다는 점진적인 개혁을 통한 체제변화를 추구하려는 역동성을 지니고 있었다는 점에 커다란 차이가 있었다.

정부정책을 상대하는 과정에서도 여야의 정책적 기반은 크게 다른 모습을 지니고 있었다. 여당은 정부로부터 정책입안에 필요한 정보를 제공받을 수 있는 반면에 야당은 비공식적인 채널을 통하여 의정활동에 필요한 정보나 자료를 입수해야 하는 어려움에 직면하고 있었다. 대북정책에 필요한 정보나 자료들을 정부가 독점하고 있는 상황에서 정책자료의 불공정한 분배체제는 여야간의 대등한 정책경쟁을 불가능하게 만들 수밖에 없었다.

제한적인 정책자원의 체계로 인하여 여야의 대북정책에서 차이점을 발견하기란 쉬운 일이 아닐 정도로 유사한 성격을 띠고 있었다.³¹⁵ 14대 국회에 진출한 4개 정당 모두는 자유민주주의와 자본주의 경제체제를 지향하는 보수정당이며, 그러한 이유에서 정당들간의 이데올로기적 분열현상은 발견되지 않고 있었다.³¹⁶

314 김병국 외, 『한국의 보수주의』 (서울 : 인간사랑, 1999), p.180.

315 1990년대의 선거에서 정당들은 각자의 통일정책을 제시하였으나, 점진적이고 단계적인 통일방법과 남북한간 협력을 통한 평화통일을 전제로 한다는 점에서 차별성을 가지지는 못하였다. 김도태, 『통일과정에서 정당역할 연구』 (서울 : 민족통일연구원, 1996), p.47.

316 호광석, 『한국정당체계의 분석』, p.289.

(2) 제1차 북핵위기

문민정부의 출범 직후에 분출한 북핵문제는 한국사회를 구성하고 있는 행위자들의 이념적 속성을 분명하게 드러내는 계기로 작용하였다. 새로 출범한 문민정부는 핵문제를 포함하여 대북정책의 기초를 민족주의적인 대북관에 기초하여 추진하려는 선택을 하였다.

북핵문제에 대응하는 각 정당들의 반응양식은 대체로 북한의 핵은 결코 용납할 수 없다는 점에 대해서는 유사한 성격을 띠고 있었다. 그러나 북한 핵에 대처하는 한국의 대응양식에 대해서는 여야, 보수와 진보에 따라 제 각각의 주장들이 제기되었다.

문민정부의 출범 이후 북핵문제에 대한 여야의 행태는 대단히 복잡한 양상을 띠고 있었다. 여당이라고 반드시 친정부적이고 보수적인 것도 아니었고, 야당도 반드시 비판적이거나 진보적인 것은 아니었다.³¹⁷ “민자당의원들은 정부내 온건론자들을, 민주당의원들은 정부내 강경론자들을 겨냥했다.”³¹⁸ 심지어 민자당의 노재봉, 안무혁 의원 등은 정부의 통일외교정책을 전면 부정하는 기초였다.

북핵문제가 한국이 배제된 채 북미관계를 중심으로 논의되는 국면으로 전개되고, 이러한 과정에서 한국측의 의사는 제대로 반영되지 못하고 북미협상의 결과만을 떠안게 되는 문제점이 동반되면서 정치권의 초점은 공통적으로 정부당국의 정책수행능력에 의문을 제기하고 나서는 모습을 보여 주었다.

원내 제1야당인 민주당의 이기택 대표는 “정부도 이런 북한의 조치가 대북 강경책이 몰고 온 긴장의 악순환이라는 점을 인식해야 할 것”이라는 주장과 함께 김영삼 정부의 무원칙하고 무능력한 외교로 인해 한반도에서 전쟁위기가 고

317 『동아일보』, 1994년 2월 22일

318 『동아일보』, 1994년 11월 12일

조되고 있다고 비판하였다.³¹⁹ 반면에 집권여당의 김종필 대표는 “나라에 어려운 상황이 조성될 때 여야가 어려움을 극복하기 위해 협력적 자세를 갖추는 것이 정상적”이라며 야당의 비판을 비난하였다.³²⁰

북한의 NPT탈퇴로 커다란 어려움에 봉착하기 시작한 김영삼 정부는 이론적으로 야당에게도 국정현안을 설명하고 야당의견도 반영하여 정책결정에 반영한다는 입장을 가지고 있었다. 김영삼 대통령은 “여야는 협력과 경쟁의 관계”로서 “여야가 생산적인 페어플레이로 국정을 함께 걱정”해야 한다는 생각을 가지고 있었다.³²¹ 이러한 맥락에서 여야는 중요한 안보현안시 영수회담을 개최하여 초당적 협력을 통해 확고한 안보의지를 담고 있는 대북메시지를 전달하는 형식을 취하였다.

제14대 국회에 진출한 원내정당들은 북한의 안보위협에 대응하여 초당적인 협력기반을 구축하면서 ‘대북결의안’을 채택하여 안보위기에 관한 정책협력의 가능성을 보여 주었다.

그러나 북한의 핵문제에 대응하는 과정에서 정당의 위상은 김영삼 대통령의 독주로 인하여 대통령과 정당의 대립이 불식되고 대통령이 정국운영의 계엄을 주도하는 형세가 지속되었다. 북핵문제에 따른 위기감의 고조는 대통령에게 위임주의를 강화시키는 방향으로 작용하였기 때문이다. 김영삼 대통령은 당총재직을 통하여 집권당의 활동을 통제해 나갈 수 있는 합법적인 통로를 확보하면서 대통령의 의지를 관철시키는 정치적 기반으로 활용하고자 하였다. 이에 따라 정당의 독자적 정책영향력은 극소화되고 제도화된 정당정치가 국회내에서 실종되었다.³²²

319 『동아일보』, 1994년 6월 15일

320 『동아일보』, 1994년 6월 15일

321 『연합뉴스』, 1995년 9월 5일

322 임성호, “국회의제설정의 기능과 주도권”, 한국정치학회 편, 『한국의회정치론』

대통령과 정부측 인사들은 대북정책의 결정과정에 여야의 적극적 참여를 주장하고 있으나 그것은 수사적 표현에 불과할 뿐 실제로 통일과 관련된 외교문제에 정당이 공식적으로 참여할 수 있는 기회와 공간이 제한적이었다. “우리나라에서 정당이 외교정책에 직접 관여하는 경우는 여당이 당정협의 과정을 통해 정부의 외교정책에 정당의 의사를 반영하고 있는 사례가 유일하다”는 지적이 제기될 정도였다.³²³

김영삼 정부의 독선적이고 일방적인 정책운용은 집권당에서조차 정부정책을 비판하는 현상을 유발하면서 정부정책의 신뢰성을 약화시키는 결과를 초래하였다. 이에 따라 민주자유당에서조차 북한핵문제에 대한 정부당국의 대처방식에 대해 비판을 제기하는 등 집권여당으로서의 분열상을 드러내고 있었다.

김영삼 정부의 출범은 권력의 중심이 군부·군출신으로부터 민간정치인으로 이동하였다는 점에서 정치사적 의미를 갖는다.³²⁴ 집권당이 정부정책에 대하여 다양한 목소리를 내고 있는 것은 상이한 성격의 정치세력들이 보수대연합이라는 명분을 가지고 3당합당을 통한 정치연합체로서의 성격을 띠고 있었기 때문이었다. 김영삼 대통령의 집권은 집권당 내부를 구성하고 있었던 다양성을 대통령의 의지와 정부정책에 일치되는 방향으로 영향을 미치면서 민자당에서 군부출신 인사들과 김종필 세력이 이탈하는 결과를 초래하였다.

문민정부를 탄생시킨 민자당은 ‘역사바로세우기’라는 명분의 일환으로 1995년 신한국당으로 당명을 변경하여 문민시대의 이미지에 걸맞는 개혁정당으로 탄생하였다. 여권이 김영삼 대통령의 집권을 뒷받침해 주는 신한국당으로 재편되는 것과 함께 야권에서도 김종필의 민자당 탈당과 김대중의 정계복귀로 새로운 정치지형이 형성되고 있었다.

(서울: 건국대학교출판부, 1999), pp.248-249.

323 김도태, 「통일과정에서의 정당역할 연구」, p.52.

324 김현우, 「한국정당통합운동사」 (서울: 을유문화사, 2000), p.714.

소위 3김을 중심으로 정치권의 새로운 재편은 한국정치를 지역정당체제로 변모시키는 계기로 작용하였다. 정치권이 3김을 중심으로 재편되는 과정에서 집권당의 총재인 김영삼 대통령은 김대중 총재가 이끄는 새정치국민회의 창당을 축하하는 인사말을 통해 여야는 ‘협력과 경쟁의 관계’로 규정하고 국정을 함께 걱정하는 생산적인 협력관계의 중요성을 강조하였다.³²⁵ 1996년도에 실시된 15대 총선은 한국정당들이 지역적 연고성이 이념이나 정책에 우선하여 정치적 선택의 결정적인 기준으로 작용하고 있음을 확인시켜 주는 계기가 되어 버렸다. 15대 총선은 지역적 균열현상을 동반하면서 정당정치의 구도를 여당과 김대중과 김종필의 3당구도로 재편시켜 주었던 것이다. 결국 제15대 총선은 3김이 지배하는 지역정당체제를 공고화시키는 기반이 되었다.

15대 총선 이후 정치권은 지역정당체제로 재편되었지만, 각 정당들은 이념과 정책적인 차원에서 유사성과 차별성을 내포하고 있었다. 새정치국민회의는 참여민주주의와 시장경제를 바탕으로 하는 보수적 색채의 중도적 국민정당을 표방하였다.³²⁶ 새정치국민회의는 대북정책의 혼선을 비판하면서 5대 핵강국의 핵무기 전면폐기를 촉구하는 한편 핵문제 및 통일분야에 관한 한 앞서 가는 정당이라는 점을 부각시키고자 노력하였다. 반면에 김종필이 이끄는 자유민주연합은 “급진적 변화, 혁명적 변혁에 의한 역사의 단절을 피하면서 진취적 보수와 합리적 진보를 지향할 것”임을 선언하였다.³²⁷ 따라서 15대 총선을 전후로 하여 새롭게 형성된 정치권은 3김의 강력한 정치적 영향이 작용하고 있었으며 각 정당들간의 이념적인 간격이 비교적 크지 않다는 점에서 정당간 상호협력의 여지가 한층 높아질 수 있었다.

그럼에도 불구하고 북미간 핵협상 타결로 인해 조성된 긴장완화의 국면에

325 『연합뉴스』, 1995년 9월 6일

326 『연합뉴스』, 1995년 8월 27일

327 『연합뉴스』, 1995년 2월 9일

서도 집권당을 포함한 정치권은 정책협력을 통해 국가이익을 증대시키는 데 기여를 하지 못하고 있었다.

(2) 대북 경협문제

문민정부 시대에서의 대북 경협정책에 대하여 각 정당을 비롯한 정치권의 입장도 대단히 복잡한 양상을 보이고 있었다.

문민정부에서도 남북교류와 협력은 대북정책을 추진하는 과정에서 중요성을 인식하고 있었다. 대북경협은 북한을 움직일 수 있는 유용한 카드로 활용할 수 있는 전략적 자원으로 인식하고 있었다.

문민정부의 출범초기의 교류협력에 대한 입장은 김영삼 대통령의 민족주의적인 정책선호를 바탕으로 긍정적으로 출발하였으나 북한핵문제에 봉착하면서 대북정책의 우선순위에서 처지게 되었다. 북한의 핵문제가 분출된 이후 대북경협은 북한의 핵문제를 해결하는 수단으로 간주되면서 핵문제와 연계시켜 논의되면서 추진되는 양상으로 전개되어 왔다.

문민정부가 선택한 연계정책에 대해서도 정치권에서는 핵문제와 마찬가지로 의견의 일치를 보이지 못하고 여야간, 보수와 진보세력 사이에 현저한 입장 차이가 존재하고 있었다. 민주당을 비롯한 야권에서는 문민정부의 출범 직후에 선택한 이인모 노인의 송환과 같은 인도주의적 차원의 대북 온건정책에 대해서는 적극 지지의 의사를 표명하면서 여당과의 정책협력의 가능성을 엿보이기도 하였다. 그러나 문민정부가 북핵위기 이후 강경노선으로 전환하면서 대북경협을 핵문제에 연계시키는 정책으로 전환하기 시작하면서 여야간에는 핵과 경협의 연계를 중심으로 하는 대결구도가 형성되기 시작하였다.

집권당에서는 대체로 문민정부가 선택한 경협정책을 수용하는 자세를 보여 주었으나 야당측에서는 핵문제와 분리하여 추진하지는 방안이 주장되고 있었다.

집권여당은 풍부한 정책수단을 동원하면서 정부정책을 방어하는 데 역점을 두는 한편 야당들은 정부정책에 내재하고 있는 문제점을 공론화하여 여론과 국민의 힘으로 정부정책을 압박하였다. 야당인 민주당에서는 북한을 타도의 대상이 아니라 공존공영의 대상으로 간주해야 한다는 입장을 견지하고 있었다.³²⁸ 그리고 교류협력을 위한 국내적 기반조성의 필요성을 주장하였다.

민주당의 이기택 대표는 “한반도를 둘러싼 탈냉전추세가 대세를 이루고 있는 만큼 정부도 또다시 전과 같은 정책혼선으로 국익손실이 재발되지 않도록 대북화해기조를 일관성 있게 추진해야 한다”면서 “특히 남북문제를 강대국에 의존해서 풀어나가려는 의존적 자세에서 벗어나 주도적으로 풀어나가야 한다”고 강조하였다.

또한 “김일성사후 대북강경분위기가 지배하면서 관계개선에 나서는 주변국과는 반대로 정부는 냉전과 대결정책으로 되돌아가 결과적으로 남북관계를 약화시키고 한반도문제에서 우리 입지를 약화시켜 왔던 것이 사실”이라고 주장하였다.³²⁹

정치권이 3당구도로 재편된 이후 김영삼 대통령은 여야가 국정을 함께 거행하는 생산적인 협력관계를 강조하고 있었지만, 국회에서는 야당의원들이 통일원에 대한 감사과정에서 요청한 자료제출 요구에 대해 통일원측이 거부하고 있는 전혀 다른 모습이 공존하고 있었다.

1996년도 문민정부에 의해 추진된 대북쌀지원은 문민정부의 대북정책이 내재하고 있는 총체적인 문제점을 드러내는 계기가 되었다. 대북 쌀지원은 문민정부가 국내정치적 필요에 따른 정치적인 수단으로 활용하는 국내용 정책으로서 판명되면서 문민정부의 대북정책의 신뢰도를 저하시키는 결과를 초래하였다.

328 『동아일보』, 1994년 11월 2일

329 『연합뉴스』, 1994년 9월 14일

새정치국민회의의 김대중은 대북 쌀지원과정에서 나타난 문제점은 “지나친 고자세와 지나친 저자세를 오간 정부의 대북정책이 이런 사태를 초래했다”고 지적하면서 “국내정치를 위해 대북정책이나 외교를 이용해서는 안 되며 특히 대북정책은 국민과 협의하고 야당도 배제해서는 안 된다”는 입장을 강조하였다.³³⁰

선거에 임박하여 발생한 대북 쌀지원 문제를 놓고 국회에서는 여야를 막론하고 보수진영의 의원들이 국민정서를 고려하여 한결같이 정부의 쌀지원정책에 대해 강력한 비판이 제기되었다.

김영삼 정부의 정책혼선은 정부여당간의 정책협력의 틀뿐만 아니라 정당간 정책협력의 여지를 약화시키면서 정책정당으로의 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있었다. 1995년도 정부의 쌀지원 용의 의사결정 과정에서부터 남북협상 과정, 그리고 쌀지원의 실행과정에 이르기까지 여당과 야당간, 그리고 정부와 야당간의 의견수렴을 위한 공식적, 비공식적 협의과정이 전혀 이루어지지 않고 있었다.³³¹ 그럼에도 불구하고 쌀지원에 대한 정치권의 대응은 정책으로서의 중요성 위에서 고려되기 보다는 여당과 야당간 정치적 경쟁의 연장선상에서 해석되고 비판되었던 것이다.³³²

따라서 문민정부시대에서의 대북경험을 둘러싼 정당간의 정책연합은 여야간의 상반된 대북관 및 안보관의 차이로 인하여 실현되기 대단히 어려운 실정이었다.

나. 국민의 정부

330 『연합뉴스』, 1995년 8월 10일

331 “[문민정부 6] 95년 대북쌀지원 내막”, 『동아일보』, 1998년 7월 30일

332 정영국, “한국 의회정치와 외교정책”, 『의정연구』, 제2권2호 (1996).

(1) 정당체제의 실태

문민정부를 상대로 포용정책에 기초한 대북정책의 정당성을 주장하여 왔던 새정치국민회의는 15대 대선을 앞두고 김종필의 자유민주연합과 선거연합을 성사시키면서 정권을 창출하는 데 성공하였다. 이에 따라 헌정사상 처음으로 여야의 지위변동에 따른 새로운 환경에 직면한 여야 정당들은 새로운 정치환경에 적응하면서 생존을 모색해야 하는 실험정당의 성격을 띠고 있었다.

김대중 정부의 출범과정에서 특기할 만한 정치적 지형은 대선승리를 목표로 선거연합을 형성하였던 새정치국민회의와 자유민주연합이 집권 이후에도 계속해서 공동여당체제를 구축하면서 집권당으로서의 위상을 유지하면서 정국운영과정에서 주도적인 영향력을 행사하고자 하였다는 점에 있었다.

반면에 이에 대항하는 야권은 한나라당만이 실질적인 정치세력으로서의 역할을 수행할 수 있는 입장에 놓여 있었다. 김대중 정부가 출범하는 과정에서 정치권의 구조는 한나라당이 149석, 국민회의 85석, 자민련 47석, 국민신당 8석, 그리고 무소속이 3석을 차지하는 의석분포도를 유지하고 있었다.

국민의 정부의 국정운영을 뒷받침하는 집권당은 공동여당체제를 구축하고 있었음에도 불구하고 야당으로 전략한 한나라당에 비해 열세를 면치 못하고 있었다. 따라서 김대중 정부는 공동정부의 성격을 띠고 있었음에도 불구하고 국회에 대한 지배권은 한나라당에 의해 행사되는 분점정부의 성격을 띠고 있었다. 국회를 지배하고 있는 한나라당의 협조를 구하지 못한다면 정부차원의 힘만으로 국정을 운영할 수밖에 없는 한계를 안고 있었다. 따라서 김대중 정부는 공동정부에다 분점정부의 성격을 띠고 있었다는 점에서 국정을 안정적이고 효율적으로 운영해 나갈 수 있는 정치적 기반은 대단히 취약한 실정이었다.

이와 같이 국민의 정부가 출범하는 과정에서의 정치환경은 정부를 비롯하여 각 정당 및 시민사회와의 관계를 설정하는 데 있어서 중요한 영향을 미쳤다.

뿐만 아니라 대북정책의 주도권을 장악하고 있는 국민의 정부가 선택하기 시작한 정책은 각 당의 이념 및 정책적 성향을 분명하게 드러나게 만들어 주는 계기로 작용하였다. 각 당은 시안에 따라 정부정책에 대해 선택적인 협력을 추진하는 모습을 보여 주었다

(2) 제2차 북핵위기

김대중 정부의 집권당이 북핵문제에 대처하는 기본적인 시각은 야당의 입장에서 문민정부를 상대로 국정을 논의하는 과정에서 상당부분 드러난 상태였다. 새정치국민회의에서는 문민정부를 상대로 시종일관 대북 포용정책에 기초한 북핵문제의 해결을 강력하게 주장하여 왔었다.

새정치국민회의는 여당으로 입장이 바뀐 이후에도 북한과의 화해협력을 통해 북핵문제를 해결한다는 입장을 일관성 있게 고수하고 있었다. 정동영 새정치국민회의의 대변인은 “국민의 정부 개혁요지는 일관성 있는 정책수행에 있다”³³³고 강조할 정도로 포용정책을 통한 북한의 변화에 대해 강한 확신을 갖고 있었다.

그렇지만 국민여론에 기반을 두고 있는 정당적 차원에서는 보수적 성향의 국민정서를 감안하여 ‘튼튼한 안보’를 지속적으로 강조하면서 새 정부의 전향적인 정책추진에 따른 국민의 안보불안을 완화시키는 데에도 역점을 두어 왔다.

집권여당이 북한 핵위기를 바라보는 시각은 북한체제가 생존을 위협받고 있는 냉전체제, 분단체제의 산물로 볼 수 있다는 것이었다. 북한체제가 어려운 경제사정에도 불구하고 핵을 포함한 군사강국으로 무장하려는 전략을 선택하려는 것은 생존권을 위협받고 있기 때문이라는 것이다. 따라서 새정치국민회의에

333 『연합뉴스』, 1999년 3월 31일

서는 북한의 핵문제는 북한이 당면하고 있는 안보불안을 해소시켜 주는 방법을 통해 근본적인 해결이 필요하다는 입장이었다.

이에 따라 정부여당은 북한에 대해 확고한 안보의지와 능력을 갖추고 있다는 점을 천명하는 동시에 북한이 우려하고 있는 안보불안을 해소시켜 주려는 접근방법을 취하기 시작하였다. 이를 위해 정부여당에서는 남북관계와 북미관계를 분리시키면서 북한이 우려하고 있는 북미간의 관계개선에 한국이 장애가 되지 않도록 배려하는 조치를 취하기도 하였다.

김대중 정부와 집권당이 구상하고 있는 대북정책은 여여간의 정책공조를 통하여 정책추진에 필요한 최소한의 기반은 확보할 수 있었지만 원내에서 제1당의 막강한 세력을 구축하고 있는 야당과의 관계에 있어서는 처음부터 대단히 불편한 관계로 출발하면서 정책추진의 어려움에 직면하였다. 여·야간에는 각 정당을 대표하는 정치지도자들 사이의 관계가 상대방의 존재를 부정하는 데 따른 극단적인 대결의 구도가 조성되어 있었고,³³⁴ 여야간에는 북한문제를 바라보는 시각에 있어서도 현저한 차이점을 내포하고 있었기 때문이었다.³³⁵ 어떤 정책적 선호보다도 개인적인 대립이 우선하는 상태에서 대부분의 정책은 논의를 통한 타협으로 진전되지 못했다. 이것은 근대적인 정당의 전략적 선택이나 이데올로기적인 선택이 아닌 사당화된 한국의 정당들에서 나타난 특징이다.³³⁶ 더군다나 김대중 정부가 출범 이후 의회내에서의 열세를 만회하기 위하여 야당인 한나라

334 여야간의 타협과 조정이 없는 대치정국이 지속된 것은 15대 총선의 결과에서 나타난 여소야대 국회의 형성뿐만 아니라 김대중 대통령에 대한 이회창 총재의 반감 때문이었다. 신광영, “민주화 이해, 정치개혁과 ‘집권 야당의 딜레마’”, 『경제와 사회』, 제36호 (2002 겨울호), p.20.

335 김대중 정부의 포용정책을 둘러싼 여야간의 입장차이의 핵심적인 쟁점중의 하나는 핵과 경협이 상호관계에 있다. 집권여당은 병행전략을 주장하는 한편 야당은 연계전략을 주장하면서 정책경쟁을 지속하여 왔다.

336 신광영, “민주화 이해, 정치개혁과 ‘집권 야당의 딜레마’”, pp.20-21.

당의 의원의 영입을 시도하면서 여야간에는 극단적인 대치상태가 장기간동안 지속되면서 정책협력의 여지가 그만큼 축소될 수밖에 없었다. 정쟁의 효과는 국회기능의 상실로 나타났으며, 여당과 야당사이의 타협이 없는 대결의 정치가 장기화되었다.

더군다나 김대중 정부의 대북관 및 안보관은 북한의 잠수정 침투사건, 북한의 대포동 미사일 발사사건 등에 의해 계속해서 시험받고 있었으나 강경대응을 자제한 채 대화와 평화적인 문제해결이라는 입장을 고수하였다. 이러한 국민의 정부의 대응방식은 북한에게는 우호적인 대화분위기를 조성해주는 데 기여하고 있었지만 야당에게는 불신을 가중시키는 요인으로 작용하고 있었다.

정부여당은 미국에 의해 금창리 핵의혹이 다시 불거지는 위기국면에 직면하면서도 한편으로는 핵의혹에 대한 해소를 주장하면서 다른 한편으로는 대북 경협을 계속해서 추진해 나간다는 입장을 견지하였다. 핵문제와 경협을 분리하여 추진한다는 방침을 일관되게 고수하였다.

이와 같이 북한에 대한 포용을 전제로 삼고 있는 정부여당의 대북 안보정책은 보수적 성격의 야당인 한나라당에 의해 계속해서 비판을 받고 있었지만 일관성을 유지하는 데에는 별다른 어려움이 없었다. 정부여당이 선택한 대북 안보정책은 하루아침에 성패를 판단할 수 있는 성질의 것이 아니라 상당한 기간이 지난 후에나 기대해 볼 수 있는 정책적 성격을 띠고 있었기 때문이었다.

결국 국민의 정부에 들어와서도 대북정책은 여야간의 대화와 협상을 통한 합의에 의존하여 추진하기 보다는 정부가 선택한 정책을 정치권이 논의하는 수준을 벗어나지 못하고 있었다. 이 같은 사정은 문민정부하의 김영삼 대통령과 마찬가지로 김대중 대통령의 경우도 공조작을 불신하면서 자신이 모든 것을 떠맡으려는 권위주의적 통치스타일이 커다란 영향을 미친 것으로 보인다.

정부여당이 힘의 우위를 바탕으로 대북정책을 일방적으로 추진해 오던 상황은 2000년도에 실시된 제16대 총선을 기점으로 새로운 국면으로 전개되었다.

새정치국민회의는 16대 총선을 앞두고 2000년 1월 새천년 민주당으로 당명을 변경하면서 새로운 집권당으로서의 위상과 면모를 갖추기 위한 변화를 시도하였다.

2000년도 4월로 예정된 총선이 다가오면서 정치권은 다시 동요하기 시작하였고, 강력한 정부, 강력한 여당의 한축을 이루고 있었던 공동여당체제가 흔들리고 있었다. 16대 총선에서 국민회의와 자민련은 각각 독자적인 정당으로 선거에 참여하였다. 자민련의 입장에서는 공동여당으로는 총선에서 충청권에 대한 독자적 대표성을 확보할 수 없을 뿐만 아니라 보수세력의 지지마저도 상실할 수 있다는 위기감의 발로였다. 16대 총선을 며칠 앞둔 시점에서 정부당국은 남북정상회담 개최에 대한 합의를 발표하는 등의 측면지원을 하였음에도 불구하고 2000년 4월 13일에 실시된 제16대 총선에서는 한나라당이 전체 의석수의 48.7%에 해당하는 133석을 차지하면서 원내 제1당의 자리로 부상하는 대신에, 집권당인 새천년민주당은 42.1%에 해당하는 115석을 차지함으로써 여전히 소수당의 지위를 면치 못하였으며, 자유민주연합은 전체의석수의 6.2%에 불과한 17석을 차지하는 참패를 기록하게 됨으로써 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 김대중 대통령의 전국정당화에 대한 의지가 반영되면서 치러진 제16대 총선을 통하여 집권당은 초선의원이 전체의원수의 절반에 가까운 55명을 차지하게 됨으로써 당령을 낮추면서 세대교체가 이루어지는 양상으로 변화되었다.³³⁷ 16대 총선은 다시 정국을 여소야대의 국면으로 전환시키면서 야당이 김대중 정부의 포용정책을 견제할 수 있는 구조로 재편시키는 결과를 초래하였다.

그러나 16대 국회는 집권 민주당이 거대 야당인 한나라당에 대한 우위를 확보하기 위하여 의석수 미달로 교섭단체의 지위를 박탈당한 자민련에게 다시 교섭단체 지위를 만들어 주기 위한 안건을 날치기 처리하는 무리수를 강행하면

337 『연합뉴스』, 2000년 12월 17일

서 대결국면으로 시작하게 되었다. 이와 같은 집권당이 인위적으로 우위를 점유 하려는 전략은 또다시 여야간의 정책협력의 여지를 축소시키는 결과로 작용할 수밖에 없었다.

16대 국회의 출범 이후 여당의원들조차도 정부의 대북정책이 국회를 무시한 채 진행되고 있다는 문제점이 지적되는 한편 대북정책의 내용, 속도, 방법, 성과 등 모든 측면에서 여야 사이에 의견차이가 해소되지 못하면서 국론분열의 양상이 심화되고 있다는 지적과 함께 초당적인 정책협력 기구의 설치가 제안되기도 하였다.³³⁸

박용호의원은 국회본회의 대정부질의를 통하여 정부의 대북정책에 대한 반대나 비판이 대북협상의 정책결정 과정에서 나타나는 폐쇄성에서 기인하는 문제라는 점을 지적하면서 남북화해교류에 반대하는 사람 때문이 아니라 방법과 속도 및 투명성에 대한 입장차이 때문에 여야간의 갈등이 야기되고 있으므로 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 일이 중요하다면서 대북한 정책공조위원회의 구성을 제안하기도 하였다.³³⁹

대북 포용정책을 둘러싸고 전개되고 있는 여야간의 경쟁적인 대결양상은 2001년 미국에서 부시행정부가 출범함으로써 중대한 고비를 맞이하게 되었다. 부시행정부의 북한관은 여당의 입지를 위축시키는 반면에 야당에게는 대역공세의 명분을 제공해 주었다.

부시행정부의 강경한 대북정책으로의 전환은 북미관계의 악화를 초래하면서 국민의 정부에 의해 추진되어 왔던 대북정책 전반에 치명적인 타격을 주었다. 북미관계의 악화는 남북관계에도 영향을 미치기 시작하였다. 북미관계의 개선이 동반되지 않는 남북한간의 화해협력의 기초는 한계가 있다는 사실을 다시

338 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일

339 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일

한 번 확인시켜 주었다.

부시행정부의 등장으로 포용정책의 추진력의 약화가 초래되는 가운데 2001년 11월 8일 김대중 대통령이 집권당의 총재직을 사퇴함으로써 대북정책의 추진체계에 새로운 변화가 발생하였다. 대통령의 총재직 사퇴 이후 민주당 총재 권한 대행으로 위촉된 한광옥은 “지금 우리 당은 모든 문제를 대통령에게 의존했던 역대 여당의 관행과 체질에서 탈피하려는 한국정치사상 초유의 시도를 하고 있으며, 우리 당의 이 ‘새로운 시작’이 반드시 성공할 것으로 확신한다”는 입장을 표명하였다.³⁴⁰ 김대중 대통령의 당총재직 사퇴는 이론적으로는 집권당의 자율성을 증대시키고 정치권이 행정의 논리에서 벗어나 국민의 논리에 따라 움직일 수 있는 여건을 확보하면서 정부정책에 대하여 협력할 수 있는 공간을 넓혀 줄 수 있다는 효과를 기대해 볼 수 있었다.

반면에 한나라당에서는 “김대통령이 총재직 이양을 계기로 중립적 위치에 서서 국정을 운영하고 대권경쟁엔 초연한 입장을 취하며 민생안정과 경제난 극복에 주력할 경우 초당적인 협력을 아끼지 않겠다”는 환영의 의사를 표시하였다.³⁴¹

그리고 대통령의 총재직 사퇴는 여당 편향적인 정부측의 입장을 여야와의 중립적 입장에서 국정을 운영할 수 있는 계기를 만들어 주었다. 따라서 여야관계나 야당과 정부와의 관계가 개선될 수 있는 여지가 넓어지게 되었다. 118석에 불과한 소수여당의 총재가 거대야당을 무시한 채 대북정책을 일방적으로 추진해 왔다는 것은 오히려 국정운영을 제약하는 요소로 작용하는 측면도 없지 않았기 때문이었다.

행정부의 수반인 대통령이 정치적 중립을 견지할 수 있게 됨에 따라 행정

340 『연합뉴스』, 2001년 11월 13일

341 『연합뉴스』, 2001년 11월 8일

부가 여야의 벽을 넘어 정책결정은 물론 예산 및 법안처리에 있어 야당과도 긴밀하게 협의할 수 있는 정치적 공간이 넓어질 수 있게 되었다.³⁴² 이에 따라 여야 3당간에는 정책과 시안별로 공조관계를 형성하게 됨으로써 기존의 여야관계의 고정된 개념보다는 탄력적인 여야관계를 기대할 수 있게 되었다.

그러나 부시행정부의 집권 이후 악화되기 시작한 북미관계는 급기야 북한이 핵무기개발계획을 시인하면서 한반도정세가 급격하게 냉각되고 있었다. 북한의 핵무기개발에 대한 시인은 사실여부를 떠나 그동안 김대중 정부에 의해 추진되어 왔던 포용정책의 전제를 전면적으로 부정하는 것이나 마찬가지였다. 이에 따라 정부여당은 수세에 몰리게 되고 야당의 대외공세는 더욱 힘을 받게 되었다.

민주당 의원은 한반도 핵위기와 관련하여 “부시 미 행정부가 한반도에 긴장을 유발하고 남북대화에 찬물을 끼얹고 있다”고 인식하였다.³⁴³ 이와 같이 여당 의원을 비롯하여 진보적인 시민단체들에 의한 미국에 대한 부정적인 인식은 주한미군의 장갑차에 희생된 여중생사건과 맞물리면서 반미운동으로 표출되면서 대북정책은 새로운 국면을 맞게 되었다.

2000년 6·15 남북정상회담 이후 열린 한나라당의 의원연찬회에서 김용갑 의원은 “우리 당은 50여 년간 자유민주체제를 기꾸고 발전시켜온 보수정당이다. 자유민주주의체제와 시장경제를 유지하는 통일이 돼야 한다.”³⁴⁴ 반면에 민주당에 대해서는 ‘조선로동당의 2중대’라는 식으로 폄하하는 발언을 하면서 민주당의 이념적 정체성에 대한 강한 의혹을 제기하였다.³⁴⁵ 비록 이 같은 입장은 한나라당의 당론은 아니지만 여야의 이념적 간격이 정당간 협력을 추구하기 어려

342 『연합뉴스』, 2001년 11월 8일

343 『연합뉴스』, 2002년 2월 7일

344 『연합뉴스』, 2000년 7월 3일

345 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일

을 정도로 멀리 떨어져 있다는 점을 보여주고 있다.

(3) 경험

김대중 정부는 안보와 협력을 병행하여 추진한다는 전략을 추구하고 있었지만 실제로 역점을 두고 있는 핵심적인 요소는 대북협력이었다. 김대중 정부에게 있어 대북협력은 남북한간의 대화를 재개하고 긴장을 완화하며, 중국적으로 북한의 변화를 유도하여 한반도의 안정과 평화를 이룩할 수 있는 결정적인 요소로 보고 있었다. 따라서 김대중 정부에게 안보는 국내용 정책이었고, 협력은 북한을 상대로 하는 정책적 성격을 강하게 띠고 있었다.

정부여당의 대북정책을 추진하는 과정에서 김대중 대통령의 개인적인 확고한 정책신념은 오랜 기간동안의 연구와 경험의 산물로서 신앙에 가까울 정도로 거의 절대적인 비중을 차지하고 있었다. 김대중 대통령은 대북정책³원칙과 대북지원, 교류협력을 위한 3대전략을 바탕으로 일관된 기조로 대북정책을 추진해 나간다면 남북관계에 변화가 있을 것이라고 확신하고 있었다.³⁴⁶ 이러한 확신은 2001년에도 「국민과의 대화」라는 TV프로그램을 통하여 “통일을 서두르지 않겠으며 통일은 20년에서 30년 후에나 이뤄질 것”으로 보며 “그동안 서로 전쟁을 하지 않고 화해협력하는 것이 중요”하다는 입장을 통해 조금도 흔들리지 않고 있음을 보여 주었다.³⁴⁷

국민의 정부와 집권당은 김대중 대통령의 확신에 찬 경험의 효용가치를 극대화하기 위하여 핵문제와 분리하여 추진한다는 방침을 결정하는 한편 정경분리에 기초한 창구다원주의를 통하여 가능한 모든 행위자들을 동원하여 최대한

346 「연합뉴스」, 1998년 5월 10일

347 「연합뉴스」, 2001년 3월 1일

단기간 내에 효과를 거두려는 노력을 경주하였다. 이를 위하여 국민의 정부에서는 1998년 4월 30일 남북교류협력추진협의회를 개최하고 민간기업의 대북투자 에 대한 규제를 전면적으로 폐지하면서 민간기업이 남북경협의 핵심적인 행위 자로서의 역할을 수행할 수 있는 길을 터주었다.³⁴⁸

국민의 정부가 추진하는 대북경협은 북한의 변화를 목표로 하고 있었다. 안보는 국가목표 실현의 기본전제로 간주되었다. 임동원 통일부장관도 “남북경 협은 상호 신뢰를 조성하고 민족경제공동체를 이루어가는 자연스런 길”이라는 점을 강조하였다.³⁴⁹

국민의 정부가 추구하는 이 같은 정책목표에 대해 각당은 총론에서는 동의 를 표하면서도 구체적인 추진방법과 속도에 대해서는 차이점을 드러내고 있었 다. 정부여당에서는 대북경협의 추진방법으로 먼저 지원하고 나중에 변화를 기 대해 보자는 내용을 골자로 하는 비대칭적 상호주의를 주장하였다. 정부여당의 상호주의는 당장에 반대급부가 없더라도 장기적으로 파급효과를 기대해 볼 수 있는 대북조치는 허용되어야 한다는 신축적 상호주의를 주장하고 있었다.

반면에 야당의 입장은 정부여당의 선지원 형식의 경협추진 방식에 대해 강 력하게 반대하였다. 한나라당에서는 북한에 대한 일방적 지원에 반대하고 장기 수 송환과 같은 인도주의적인 문제도 상호주의 원칙을 적용하여 남북어부나 국 군포로 등과 교환하여야 한다고 주장하였다. 즉 전략적 상호주의적 관점에서 경 협이 추진되어야 한다는 입장이었다.

그러나 한나라당의 이신범 의원은 미전향장기수의 복송, 대북비료지원 등과 같은 문제들을 거론하면서 “관계부처간의 협의와 토론, 국회를 통한 국민여론 수렴과 합의도출 과정을 거치지 않고 대통령과 외교안보수석에 의한 독단적 판

348 『연합뉴스』, 1998년 4월 30일

349 『연합뉴스』, 1999년 9월 8일

단이 국가목표가 돼 추진되는 위험한 실험을 계속해서 안 된다”³⁵⁰는 비판이 제기될 정도로 야당의 의견은 대북정책의 결정과 추진과정에서 제대로 반영되지 않고 있었다.

국민의 정부가 정경분리와 창구다원주의를 통하여 민간기업 및 NGO들이 남북교류와 경협사업에 참여할 수 있는 기회와 여건을 제공한 이래 남북한간에는 교류협력의 움직임이 본격화되기 시작하였고, 이러한 추세는 남북한 당국간의 대화로 확산되는 효과를 거두면서 역사적인 남북정상회담을 성사시키는 기반이 되었다.

남북관계가 대북경협을 중심으로 급격하게 호전되는 상황에서 16대 총선직 후인 2000년 4월 여야의 총재들은 ‘국회중심의 정치’ 발전을 위해 노력하기로 합의하는 한편, 남북정상회담에 대한 초당적 협력은 물론이고 남북경제협력에서 국회의 동의를 요하는 국민의 부담은 국회의 동의를 받도록 한다는 내용에도 합의하였다.³⁵¹ 이 회담에서 김대중 대통령은 국회의 권한을 존중하겠다는 의사를 표명하였다.³⁵² 또한 여야정책협의체를 설치하여 운영하자는 원칙에도 합의하였다.

그러나 여야 총재간의 합의사항도 이후에는 제대로 지켜지지 못하고 상호간에 불신만 가중시키는 꼴이 되어 버렸다.³⁵³ 한나라당은 총재회담을 통하여 남북정상회담에 전폭적인 협력을 하기로 약속하였음에도 불구하고 정상회담을 통해 합의한 통일방안에 대해 반대한다는 입장을 분명하게 밝혔다. 이는 여전히 여야간의 정책협약이 제대로 이루어지지 못하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

350 『연합뉴스』, 1999년 3월 3일

351 『동아일보』, 2000년 4월 25일

352 『연합뉴스』, 2000년 4월 24일

353 『동아일보』, 2001년 1월 5일

남북정상회담 이후에도 야권은 계속해서 대통령과 정부가 범국가적인 합의 없이 독단적으로 대북정책을 추진하고 있다는 문제점을 계속해서 제기하였다. 자민련의 정진석의원은 “대북지원은 막대한 국민세금이 들어가는 일인 만큼 당연히 여론수렴과정과 국회의 동의절차가 필요하다”면서 대북지원의 여야 합의 추진을 주장하였다.³⁵⁴ 따라서 정부여당은 특별한 경우가 아니면 통상적으로 추진되는 경협에 대해서는 야당과의 협의를 하지 않은 채 독자적으로 추진되고 있음을 보여주고 있다.

이에 따라 임동원 통일부장관은 한나라당을 방문하여 제4차 장관급 회담에서 서명된 남북경협 4대 합의서를 조약형식으로 국회의 비준동의가 필요하다는 점을 강조하면서 초당적인 협력을 요청하는 노력을 기울였다.³⁵⁵

그러나 야당은 정부정책의 문제점을 지적하면서 4대합의서에 대한 국회비준을 지체시키면서 정부정책을 견제하고자 하였다. 한나라당의 서청원 부총재는 “우리는 경의선 공사를 계속하고 있지만 저쪽은 공사조차 하지 않고 있다”면서 정부만 너무 일방적으로 앞서 나가는 것은 문제가 있다는 점을 지적하였다.³⁵⁶

금강산 관광사업에 대해서도 여당에서는 “금강산사업은 단순한 수익목적의 사업을 뛰어넘어 남북간 교류와 협력의 지속이라는 차원에서 계속되어야 한다”는 입장을 강조하고 있었다.³⁵⁷ 그렇지만 한나라당의 김만제 정책위의장은 “금강산 관광사업이 계속되려면 북한측이 이 사업에 대해 경제성이 있도록 조건을 완화해야 하며 정부도 경제성을 확보할 수 있도록 앞장서야 한다”는 의견을 제시하였다.³⁵⁸ 즉 시장논리에 입각하여 추진되어야 한다는 입장을 강조하고 있

354 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일

355 『연합뉴스』, 2001년 5월 21일

356 『연합뉴스』, 2001년 5월 21일

357 『연합뉴스』, 2001년 9월 10일

358 『연합뉴스』, 2001년 5월 21일

었다.

16대 총선 이후 정치권의 판도가 새롭게 변화되는 가운데 김대중 정부의 출범 이후 불안정하게 존속되어 왔던 공동정부는 2001년 8·15 평양축전에 참가한 시민단체의 불미스런 사건에 대한 임동원 통일부장관의 해임안 처리과정에서 붕괴되었다.

2001년 8·15 평양축전에 참석차 방북한 일부인사들의 방명록사건이 쟁점화 되는 가운데 여야의 인식차이도 극명하게 드러났다. 평양방북사건에 직면하여 각 당은 이념적 정체성을 우선적으로 고려하면서 대응하는 차별상을 보여주었다. 정부여당은 자민련과의 공조가 위협을 받더라도 임동원 장관에 대한 이권의 해임요구는 받아들일 수 없다는 확고한 입장을 견지하고 있었다. 집권당은 자민련과의 공조보다는 포용정책의 일관성에 더 큰 비중을 두고 있었다.

국회통일외교통상위원회에서는 민주당의 장성민 의원이 “일부 방북인사들의 돌출행동에도 불구하고, 이번 방북단은 남북 민간교류 역사에 새로운 장을 연 획기적 사건”이라며 “남한사회를 다시 냉전적 반복 매카시즘으로 퇴행시키려는 냉전적 수구, 극우세력들의 행위는 국민과 역사 앞에 용서받지 못할 범죄행위”로 주장하는 반면에 한나라당의 김용갑 의원은 “임장관은 친북적 대북정책으로 국민을 분열시킨 책임을 지고 국민 앞에 사과하고 사퇴해야 한다”는 주장을 제기하였다.³⁵⁹

이러한 현상에 대하여 제16대 총선 이후 한국정당들은 당면한 현안에 반응하는 과정에서 보스중심의 정당, 지역중심의 정당구도에서 탈피하여 정책과 이념을 중심으로 하는 정당간 경쟁구도로 재편되고 있다는 주장이 제기되었다.³⁶⁰

359 『연합뉴스』, 2001년 8월 29일

360 『중앙일보』, 2002년 2월 2일

다. 참여정부

(1) 정당체제

참여정부의 정책추진을 둘러싸고 있는 정치적 지형은 16대 총선을 통해 형성된 다당제에 기초하여 여소야대의 정당체계에 기반을 두고 있었다. 새천년민주당은 정권재창출에 성공하였지만 원내 소수당에 불과하였고, 야권은 자민련이 교섭단체의 지위를 갖는 정당요건을 갖추지 못한 군소정당으로 전락된 채 거대 야당인 한나라당에 의해 대표되고 있었다. 따라서 참여정부가 국정을 원활하게 추진하기 위해서는 야당의 협조가 절대적으로 필요한 실정이었다.

참여정부는 이전의 역대정부와는 달리 취약한 정치적 기반을 타개하기 위하여 인위적인 정계개편은 시도하지 않는다는 입장을 견지하였다. 따라서 참여정부가 국정운영을 원활하게 추진하기 위해서는 정부와 여당이 야당을 설득하여 협력을 확보하는 전략을 통해 해결한다는 입장을 선택하였다.

그러나 참여정부는 오랫동안 국정운영의 시스템으로 도입하여 왔던 당정협조체제를 통한 정책추진방식을 지양한다는 방침하에 당정분리를 강조하면서 정부와 집권당이 각기 자율적으로 국정운영에 참여한다는 원칙을 적용하여 왔다. 집권세력이 분점정부와 소수정당에 의존하고 있으면서도 양자를 분리하여 운영하겠다는 입장은 정책추진력의 저하를 초래할 수밖에 없었다.

참여정부의 집권은 집권세력 내부의 국정운영시스템의 변화뿐만 아니라 한국정치의 전체적인 지형을 새로운 형태로 바꾸려는 환경을 조성해 주었다. 새로운 정치권력의 주체로 부상한 노무현 대통령은 현재의 지역정당구도에 의존하고 있는 정당체제가 한국정치 및 국가발전을 저해하는 근본원인으로 간주하였다. 따라서 지역정당체제의 타파를 정치개혁의 핵심적 요체로 강조하고 있었다. 이 같은 국정책임자의 정당관은 참여정부시대의 정당체제의 불안정을 초래하면

서 정책정당으로서의 역할을 경시하는 분위기를 형성해 주었다.

특히 책임정치를 구현하는 집권당분열사태는 참여정부의 정책운영능력의 저하를 초래하여 정국운영의 주도권마저 상실하면서 정국혼란을 야기하는 상황이 연출되는 문제점을 낳고 있었다.

이와 같이 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하면서 정국을 주도하는 집권세력의 기반약화는 정책추진력의 저하뿐만 아니라 정국불안정의 원인으로 작용할 가능성이 전망되어 왔다.

(2) 제2차 북핵위기

노무현 당선자는 대통령에 취임하기에 앞서 “국가적 운명이 걸린 대외문제나 통일안보정책 등에 대해서는 사전조율을 하면서 초당적 협력을 구하겠으며 주요 국정이 국회를 중심으로 운영되어야 한다”는 입장을 강조하면서 인위적인 정계개편은 하지 않겠다는 의사를 밝혀 왔다.³⁶¹

참여정부에서는 정당의 역할이 더욱 중요해지게 되었다. 참여정부는 국민참여에 기초하여 국정을 운영한다는 방침을 강조하고 있었기 때문이었다. 대의제 정치에서 국민과 국가를 연결하는 가장 공식적인 제도적 장치는 정당이기 때문이다.

그러나 참여정부의 책임정치를 구현해야 할 새천년민주당은 집권당으로서 정국을 주도해 나갈 수 있는 기반과 역량을 갖추지 못하고 있었다. 집권당의 위상을 차지하고 있었지만, 집권당으로서의 역할을 수행할 수 있는 조건은 대단히 취약한 실정이었다. 집권당은 원내에서 소수당에 불과하였을 뿐만 아니라 당정분리로 인하여 집권당으로서의 권위마저도 크게 저하되었다. 당정분리로 인하여

361 『연합뉴스』, 2003년 1월 18일

대통령과 민주당이 독자적으로 움직이면서 여당도 없고 야당의 협력도 구하지 못하는 정당정치가 실종하는 문제를 낳고 있다는 것이다. 민주당을 정치에서 소외시킴으로써 정당의 역할을 없애 버렸다는 것이다.³⁶²

이라크전 파병문제에서부터 북핵문제를 다루기 위한 베이징 3자회담, 유엔 인권위 대북 인권결의안 표결불참 결정 등에 이르기까지 민주당은 철저히 소외되었다. 참여정부의 인사청문회에서 여당의원들이 노무현 대통령이 지명한 인물에 대해 부적절하다는 의견을 내놓는 사태까지 연출되었다.

이와 같이 참여정부의 집권 이후 새로운 국정운영 시스템이 도입되는 가운데서 한반도 정세는 김대중 정부의 집권말기부터 고조되기 시작한 제2차 북핵위기로 인해 전쟁가능성까지 거론될 정도로 악화일로를 거듭하고 있었다.

그러나 북핵문제에 대한 인식과 대응방법에 대해서는 여야간의 현저한 차이점을 드러내고 있었다. 참여정부는 북핵위기에 대해 비교적 낙관적인 사고를 갖고 있었던 반면에 야당은 제2차 북핵위기를 심각한 문제로 파악하고 정부당국의 신중한 대응을 주문하였다.

노무현 대통령은 한미정상회담 공동성명에서 “핵문제와 남북교류 및 협력을 연계시키겠다”는 입장을 밝히고 핵문제 악화시 대북 ‘추가조치’에 합의한 데 이어 회담후 귀국길에서도 “북한이 하지는 대로 끌려가지는 않겠다”고 언급, 이전 김대중 정부의 대북정책과 분명한 선을 그었다.³⁶³ 이러한 노무현 대통령의 입장은 집권당의 정체성에 혼돈을 초래하였다.

한편 한나라당의 하순봉 최고위원은 북핵문제와 주한미군 철수론 등이 제기되는 현 상황을 안보위기로 규정하고 북핵문제의 평화적 해결을 위한 미국과의 동맹관계의 중요성을 역설하였다.³⁶⁴ 그리고 안보위기를 타개하기 위하여 국

362 『문화일보』, 2003년 8월 22일

363 『연합뉴스』, 2003년 6월 12일

364 『연합뉴스』, 2003년 4월 4일

회차원에서 한반도평화를 위한 특별위원회의 구성을 여당측에게 제의하였다. 이에 따라 여야 총무들은 국회내에 북핵관련 초당적 기구를 설치하여 북핵문제를 포함하여 남북문제와 안보현안 등에 대해 초당적으로 협력해 나갈 수 있는 방안을 구체적으로 논의하였다.³⁶⁵

반면에 한나라당은 “북한이 끝내 핵을 포기하지 않는다면 정부는 핵개발에 직간접 이용될 수 있는 모든 자원의 협력과 지원을 중단해야 하며, 노무현 정부도 불투명하고 모호한 입장이나 관념적 태도는 버려야 한다”고 주장하였다.³⁶⁶ 그리고 한나라당 북핵특별위원회는 미국을 방문하고 작성한 보고서를 통해 새로 출범하는 노무현 정부에 대해 민족공조론적인 해결방안에 치중하기 보다는 국제문제로서 인식하고 다자주의적인 대응의 필요성을 역설하는 동시에 한국내 반미정서가 격화되고 있는 가운데에서 제기되고 있는 주한미군 재배치문제는 미국내 반한감정 확산에 따른 정서적 요인도 영향을 미치고 있다고 보고 이에 대한 대응책의 필요성을 제안하였다.³⁶⁷

이와 같이 한나라당의 적극적인 북핵문제에 대한 노력에도 불구하고 노무현 대통령의 진보적 성향은 야당과의 협력가능성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있었다. 여야는 한결같이 핵문제의 해결을 위하여 초당적 협력강조, 초당적 외교수행을 강조하고 있지만, 참여정부의 정책에 대해서는 선택적으로 협력한다는 입장이다.

한나라당의 서청원 대표는 “개인적으로 김대중 정권은 중도좌파, 노무현 정권은 좌파정권으로 규정하고 싶다”라는 의사를 표명하였다.³⁶⁸ 그러나 노무현 정권에 대해 협력할 것은 협력하겠다는 선택적 협력의사를 밝혔다.

365 『연합뉴스』, 2003년 4월 6일

366 『연합뉴스』, 2003년 2월 6일

367 『연합뉴스』, 2003년 2월 13일

368 『연합뉴스』, 2003년 1월 8일

한나라당은 새 정부의 정책 가운데 안보와 경제정책에 대해서는 국회에서 독자적인 대안입법을 추진해 나가면서 주도적인 역할을 해 나간다는 방침을 정하였다.³⁶⁹ 한나라당의 이한구의원은 “한나라당이 과반의석을 확보, 입법부를 장악한 만큼 안보·경제정책 분야에선 새 정부나 민주당이 하지는 대로 할 수 없다”는 입장을 밝히면서 특히 국가정체성 수호나 사유재산의 보호, 헌법정신은 절대로 양보할 수 없다는 입장을 강조하였다.³⁷⁰

북핵문제를 둘러싸고 한미간의 이견차이가 노정하는 가운데에서도 미국의 이라크 파병에 대해서는 여야가 공동협력하였다. 민주당과 한나라당은 북핵문제를 해결하기 위하여 남북국회회담을 공식 제의하였다.³⁷¹

여야 의원들은 북핵문제를 해결하기 위한 방편으로 국회차원에서 공동노력을 추진하려는 분위기가 고조되었다. 북핵사태에 대한 국제적 협력을 구하기 위하여 국회대표단을 구성하여 주요국가에 파견하여 의원외교를 전개하는 한편 국회내에 당파를 초월한 정책협의기구를 설치키로 합의하였다.³⁷² 여야 의원들이 협의기구의 ‘북핵관련 대정부 정책권고사항’을 통하여 참여정부에게 의견을 전달하였다. 이 협의회를 통하여 여야의원들은 대통령과 통일부장관이 미북간의 중재적 역할을 자임하고 나서는 것은 우리의 대북대미 영향력을 오히려 최소화시킬 수 있다는 우려를 제기하였다.³⁷³ 이에 대해 박관용 국회의장은 “북핵문제를 지혜롭게 수습하고 전국민이 동의할 수 있는 방안을 마련하기 위해 입법부에서 권고안을 마련한 것으로 헌정사상 처음”이라는 점에 커다란 의미를 부여하였다.³⁷⁴

369 『연합뉴스』, 2003년 3월 2일.

370 『연합뉴스』, 2003년 3월 2일.

371 『연합뉴스』, 2003년 4월 4일.

372 『연합뉴스』, 2003년 3월 26일.

373 『연합뉴스』, 2003년 3월 28일.

북핵문제의 해결을 위한 베이징 3자회담에 대해 한나라당은 북핵문제에 대해 정부는 처음부터 당사자가 아니라 미북간의 문제라는 제3자적 입장을 취하고 노무현 대통령도 미북간 중재를 서겠다고 말했다면서 우리가 배제된 것은 이같이 북핵문제에 대한 정부의 기본입장이 잘못된 데 따른 자업자득이므로 기본입장에서부터 재정립되어야 한다는 점을 지적하였다.³⁷⁵

(3) 경협

참여정부에서의 경협을 둘러싼 각 당의 입장과 정책은 북핵문제와 대북송금사건과 맞물리면서 여야가 뚜렷하게 대비되는 양상을 보여 주었다. 김대중 정부의 포용정책을 옹호하는 입장에 서있는 집권 민주당은 대북송금사건에 대해 남북관계의 특수성으로 인한 불가피한 측면을 고려하여 인정하지는 논지를 주장하면서 북핵위기에도 불구하고 대북경협은 지속되어야 한다는 입장을 견지하였다.

정부와 집권당은 국민의 정부와 마찬가지로 핵과 경협을 분리하여 북한과의 교류협력을 지속적으로 추진해 나갈 필요가 있다는 입장을 확고하게 견지하고 있다. 그러나 참여정부는 한미정상회담 과정에서 남북교류와 협력을 북한 핵문제의 전개상황을 보면서 탄력적으로 추진해 나간다는 변화된 듯한 입장을 밝히기도 하였다.

참여정부의 출범 이후 남북경협을 둘러싼 여야의 입장은 현대의 불법적인 대북송금문제를 둘러싸고 갈등과 대립으로 시작하였다. 현대그룹의 불법적인 대북송금의혹은 남북경협의 실태와 문제점을 적나라하게 드러내는 사건이었다.

374 『연합뉴스』, 2003년 4월 4일

375 『연합뉴스』, 2003년 4월 17일

참여정부의 경험에 대한 구체적인 입장도 대북송금문제를 처리하는 과정에서 드러났다. 민주당은 노무현 대통령에 한나라당에 의해 통과된 특검제법안에 대한 거부권을 행사해 줄 것을 요청하였으나 노무현 대통령은 이 법안을 수용하였다. 이에 따라 한나라당은 정부와 여당을 상대로 극한적 대결보다 대화와 타협에 나설 수 있는 여건조성을 기대할 수 있게 되었다.

한나라당은 북핵위기와 대북송금 사건 등으로 대북경협자체에 대해서는 부정하지는 않지만 전면적으로 재정립되어야 한다는 입장을 고수하고 있다. 그리고 북한의 변화가 동반되지 않는 지원에는 반대한다는 입장을 표명하고 있다.

이에 따라 여야 의원들은 정부의 대북활동에 법적 구속력을 부여하기 위한 방안의 일환으로 남북관계발전 기본법안을 마련하여 공동입법을 추진하기로 합의하였다. 이 법안에서는 북한을 어떠한 경우에도 외국으로 보지 않는다는 내용과 함께 남한과 북한 사이의 관계는 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 규정한다는 내용을 담고 있었다.³⁷⁶ 또한 이 법안을 통하여 앞으로 예상되는 남북관계와 관련하여 정부와 국회의 역할을 구체적으로 명시하여 대북정책을 둘러싼 논란의 소지를 최대한 축소시키려는 내용을 담고 있었다.

이밖에도 참여정부에 들어와서는 지난 2000년도 말에 국민의 정부에서 추진된 장관급회담을 통해 서명한 경험관련 4개합의서에 대하여 여야의 협력을 토대로 국회비준을 통과시켜 주었다. 이에 따라 참여정부에서의 경험은 남북간 교류협력에 관한 제도적 기반을 마련하게 됨으로써 한층 더 증대될 수 있는 계기를 확보할 수 있게 되었다.

한나라당은 북한이 핵무기보유를 시인하고 3자회담을 통해 한국을 배제한 상황에서 참여정부가 북한에 대해 비료지원을 약속하고 남북회담에 응하는 자

376 『연합뉴스』, 2003년 4월 9일.

세에 대해 강력하게 비판하였다.

2003년 4월 18일 한나라당의 박중희 대변인은 논평을 통하여 “미구 퍼주고도 남한이 제3자로 밀려나고 북한은 사실상 북미 직접대화의 효과를 거두게 된 굴욕적 외교의 결과에 대해 대통령은 입이 열 개라도 할말이 없을 것”이라는 참여정부의 외교력을 성토힌하면서 대통령의 해명을 요구하기도 하였다.³⁷⁷

북한 최고인민회의의 양형섭 상임위 부위원장은 김일성 주석의 전민족대단결 10대강령 발표 10주년 기념식 평양시 보고대회에서 “민족공조를 위해 북남사이의 접촉과 대화, 협력과 교류를 발전시켜 나가야 한다”면서 남한측에게 “대화와 협력의 분위기를 조성해야 한다”고 촉구하였다.³⁷⁸ 이것은 북한이 미국과의 갈등관계 속에서도 노무현 정부를 상대로 대화할 의지가 있음을 보여준 것이라는 점에서, 참여정부의 태도여하에 따라 교류와 경협이 가능성을 높여 주었다.

그러나 북한은 “노무현 정권이 외세에 의존하지 않고 민족끼리 공조하는 길로 나가게 된다면 북남관계가 좋게 발전하지만 지금처럼 외세의 장단에 맞춰 춤추게 되면 북남관계 발전에 엄청난 장애가 조성될 수밖에 없다”는 입장을 밝혔다.³⁷⁹ 따라서 북한은 참여정부에게 민족공조와 외세공조 사이의 양자택일의 선택을 요구하는 모양새가 되어 버렸다.

377 『연합뉴스』, 2003년 4월 18일

378 『연합뉴스』, 2003년 4월 5일

379 『연합뉴스』, 2003년 6월 8일

4. 소결론

한국에서 민주화의 진전은 대의제 민주주의의 핵심적 요소인 국회의 위상과 역할을 격상시키면서 북한 핵문제의 전개과정에서 국정감사, 대정부질문 및 상임위 활동, 국회차원의 성명 및 결의문 등을 통해 정책결정과정에 참여하고 정부에 대한 비판과 견제기능을 수행할 수 있는 여지를 확대하는 데 기여하였다.

문민정부의 출범 이후 여·야 정당들은 국회라는 공간을 통하여 과거 권위주의시대에서 외는 달리 북핵문제를 포함하여 대북정책 전반에 대해 대통령 및 정부정책에 대해 정면으로 비판하는 현상이 일상화되고 있다는 점에서 정당민주주의, 의회민주주의의 발전에 기여하고 있다.

그러나 민주화 이후에도 국회는 대체로 대북정책과 관련하여 정부정책을 견제하는 데 한계가 있음을 보여 주고 있으며 여전히 정책수립과 정책조정 의 장으로서의 기능보다 정책결정에 필요한 공론의 한 부분으로서의 위상과 역할에 머무르는 모습을 보여주고 있다.

민주화의 이행과정에서도 국회의 정상화가 이루어지지 못하고 있는 주된 요인 중의 하나는 후보공천을 비롯한 모든 선거과정과 의회정치를 독점하고 있는 정당들이 시민사회로부터의 요구나 불만을 의회로 전달하고 행정부의 집행과정을 감시하는 역할보다는 선거정당으로서의 역할에 치중하고 있기 때문이다.³⁸⁰

민주화시대에 들어와서도 국회의 기능이 약화되고 있는 것은 정권에 의한 강압적 통제에 기인하는 것이 아니라 정당의 사당화 현상이 빚어낸 결과로 볼

380 정영태, “정치분야의 개혁과제”, 참여사회연구소 편, 『우리가 바로잡아야 할 39가지 개혁과제』 (서울: 푸른숲, 1997), p.26.

수 있다. 민주화시대의 한국정당의 체계가 특정인물·특정지역에 기반을 두고 있는 인물정당·지역정당의 형태로 귀결되면서 정책기능의 위축과 여야간 정치적 대립과 갈등이 격화되어 국회가 정책결정기관으로서의 역할을 수행하는 데 커다란 장애로 등장하고 있음을 볼 수 있었다. 이에 따라 한국국회는 대북정책 현안에 대한 심의와 의결과정이 갈등의 해결과 국민통합으로 귀결되기 보다는 당 총재의 정치적 위상이나 정치공학적 필요를 반영하는 과정으로 전락하여 오히려 갈등의 폭과 강도를 높이는 결과를 초래하는 역기능의 온상으로 지목받아 왔다.³⁸¹

국회가 대의정치의 중심적 기제로서의 역할을 충실하게 이행하기 위해서는 국회차원의 제도적 개혁도 중요하지만, 국회활동에 직접적인 영향을 미치는 대통령이나 정당과 같은 행위자들의 변화가 선행되지 않는 한 기대하기 어려운 실정이다.

이와 같이 한국의 민의를 대변하는 정당과 국회의 정상화를 가로막고 있는 구조적 요인이 현존하고 있는 가운데에서도 정당과 국회는 대북정책의 행위자로서 역할증대를 통하여 대북정책 결정과정에서 영향력을 더욱 확대시켜 나가고 있음을 볼 수 있었다. 이에 따라 대북정책에서 차지하는 대통령의 역할은 점차 축소되는 양상을 보이고 있는 반면에 상대적으로 정당과 국회의 역할은 증대되는 모습을 보여주면서 정부와 국회사이의 불균형이 상당부분 개선되는 효과를 보이고 있다.

그렇지만 한국의 민주화의 진전은 대북정책과 관련하여 정부, 여야정치권 및 정치사회적 행위자들간의 다양성을 증대시키면서 합의적 기초위에 추진되는 것을 대단히 어렵게 만드는 새로운 문제점을 낳기도 하였다.

이러한 사정을 반영하여 한국적인 현실에서 대북정책은 여전히 정당과 국

381 정영국, “한국 의회정치와 외교정책”, 『의정연구』, 제2권2호 (1996), p.138.

회와 같은 제도적 장치보다는 대통령의 의지와 통치스타일이 결정적인 요소로 작용하는 일관성이 지속되고 있다. 특히 대통령의 집권 초기에는 새 정부의 의지와 능력을 최대화하려는 의욕이 지나치게 강조된 나머지 국정운영과정에서 국회의 역할이 위축되는 결과를 초래하였다는 공통적인 현상을 보여주고 있다.

김영삼 이후의 한국의 역대 대통령들은 자신을 의회주의자라는 점을 강조하여 왔으나, 실제로 정국을 운영하는 과정에서는 국회를 국정의 발목을 잡는 비생산적인 대의기구라는 부정적인 인식을 토대로 국회나 국회의원의 기능을 왜곡하거나 축소시키려는 경향을 보여 왔다. 민주화 이후에도 한국의 국정운영 과정에서 국회의 무력화에 대한 책임은 국정을 주도하고 있는 대통령과 집권여당의 몫이 크다.

그럼에도 불구하고 국회는 정부가 주도하고 있는 대북정책의 문제점을 쟁점화하여 공론화하면서 정부의 일방적인 정책추진을 견제하는 데 커다란 기여를 해왔다는 점에 있어서는 높이 평가할만하다.

앞으로 국회가 대북정책을 추진하는 과정에서 생산적인 기능을 담당하기 위해서는 초법적인 통치행위의 차원에서 추진되고 있는 정책사안들에 대한 입법통제를 강화하여 법과 제도에 의거한 법치행정을 제도화시키는 것이 필요하다.

그리고 남북관계가 점차적으로 복잡하고 다양한 방식으로 확장되는 추세에 대응하여 남북한간의 제반 사업들이 투명하게 본격화될 수 있도록 국회차원에서도 제도적 뒷받침이 능동적으로 강구되어야 할 것이다. 이를 위하여 국회는 입법통제와 예산통제를 통하여 비합법적이고 비공식적인 행위들이 재생산되지 않도록 감시감독 기능을 강화할 필요가 있다.

다음으로 국회는 민주화시대의 급격한 정책변화의 와중에서 동반되고 있는 남남갈등을 조정하고 통합하여 국민적 동의에 기초한 힘있는 정책이 추진될 수 있도록 국민적 동의의 기능을 강화하는 일이 시급한 과제라고 할 수 있다.

결국 민주화 이후에도 한국의 국회는 행정부와 대등한 입장에서 대북정책을 결정하고 추진하는 과정에 참여하지는 못하고 있으나, 정부가 주도하는 정책을 견제하고 보완하는 역할은 점진적으로 확대되고 있다는 점에서 상호보완적 차원의 동반자관계를 통한 국가이익의 창출에 기여할 수 있는 개선의 여지는 충분하다고 볼 수 있다.

M. 국민여론 수렴 및 정책 반영 과정

1. 정책 추진 체계와 국민여론

가. 정책추진과정에서 국민여론의 역할

정부에서는 정책을 수립·집행하고, 그 결과를 평가하여 정책에 반영하는 과정에서 다양한 형태로 국민의 여론을 수렴하며 전문가의 견해를 참조하고 있다. 보다 구체적으로 설명하면, 정책의제의 형성(Agenda setting), 정책결정(Policy making), 정책집행(Implementation), 분석·평가(Evaluation), 피드백(Feedback) 등으로 구성되는 정책결정과정의 순환구조 속에서 다양한 방식으로 국민의 여론이 반영된다. 그 중에서도 특히 정책의제의 형성과 분석·평가 과정에 국민의 요구와 전문가의 평가가 반영된다.

정책이 결정되는 정치과정에서 국민여론이 어떤 역할을 하고 있는지를 이스턴(D. Easton)의 정책결정모형을 통해 살펴보자.³⁸² 이스턴은 정치체제를 “사회 전체를 위한 가치의 권위적 배분(authoritative allocation of values for a society)과 관련된 상호작용”으로 정의하고 정치체제는 정책의 결정이 사회구성원의 과반수 이상에 의해 수용되어야 존속될 수 있으며 그 이하일 때는 소동과 혼란, 또는 붕괴로 이어질 가능성도 있다고 여긴다.³⁸³ 정책결정자들이 국민들의 여론에 관심을 가져야 하고, 또한 가질 수밖에 없는 이유를 설명한 것이다.

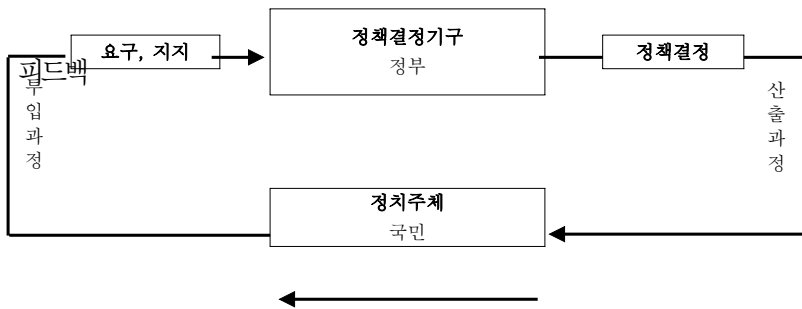
382 David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (New York: Alfred A. Knopf, 1953); David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1965); David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley, 1965).

383 <<http://cau.ac.kr/~toohuman/cybclass/psystem.htm>>.

국가의 정책이 결정되는 과정 속에서 국민여론은 주로 수요(demand)와 지지(support)라는 형태로 정책결정기구에 투입되기도 하며 때로는 결과물의 형태로 주어지기도 한다. 무엇보다도 국민여론은 정책결정과정의 투입과정을 구성하는 주요 요소가 된다. 무엇을 해달라고 요구하거나, 특정 정책방향에 찬성 또는 반대한다는 의견을 제시함으로써 정책결정자들의 행위에 영향을 미치는 행위가 그것이다.

이와 함께 국민여론이 산출과정에서 나타나는 경우도 있다. 결정·집행된 정책의 가시적인 성과로 인해 국민의 지지를 획득하는 것이 그 예라고 할 수 있다. 결과물로 나타난 국민여론은 정책의 지속과 변화 여부에 영향을 미치게 된다. 결과물이 새로운 투입물이 되는 것이다. 이러한 정책결정과정을 모형화한 것이 <그림 VI-1>이다.

<그림 VI-1> 이스턴(D. Easton)의 정책결정모형: 정치과정



위 그림에서 투입(input)과정은 정치에 대한 국민의 요구와 지지가 정책 결정 기구에 투입되는 과정을 의미하며, 산출(output)과정은 국민의 요구 및 지지가 정책 결정 기구에서 여과되어 하나의 정책으로 사회에 흘러나오는 과정을 나타낸다. 피드백은 산출된 정책이 다시 정책 결정 기구로 투입되는 현상을 보여준다.

국민여론이란 사회의 어떤 현상이나 문제를 둘러싸고 나타나는 다수 국민의 의견을 말한다. 그러나 여론의 실체를 파악하기가 종종 매우 어려우며, 이에 따라 관련된 이론적 가설 사이에도 상반된 것이 적지 않다. 여론이 투입되었다고 할 경우에도 그것이 왜곡된 것일 수도 있고, 여론을 반영했다고 해도 실지로 무시한 경우도 많다. 이와 함께 여론이 내포하고 있는 제약으로 크게 4가지가 지적되고 있다. 첫째, 여론 자체의 불명확성, 잠정성, 조잡성, 감정성, 정치와의 이합성 등에서 비롯되는 내재적 취약성이 있다. 둘째, 정치적 무관심이 심화된 사회에서는 의견의 표출과 취합이 불가능하므로 여론은 항상 소수 의견으로 남으며 따라서 여론은 원래의 기능을 상실하게 된다. 셋째, 개인의 발언과는 달리 여론은 발언의 주체가 불분명하기 때문에 책임성과 규율성이 결여되어 있다. 넷째, 언론과 매스컴을 통한 선전이 여론 형성에 미치는 영향이 크기 때문에 현대 정치과정에서는 여론이 선전의 희생물이 되는 경향이 있다. 따라서 올바른 여론이 형성되려면 모든 정보가 국민에게 신속하고, 정확하게 전달되어야 하며 정보에 대한 권위 있고, 공정한 해설과 책임 있는 비판이 뒤따라야 한다.

나. 여론조사의 한계와 효용성

여론이 갖는 한계에도 불구하고 여론을 활용하고 그것을 정책에 반영하기 위해 정확한 여론을 도출하려는 노력은 지속적으로 확대되고 있다. 이런 노력의 주요 내용은 여론의 성격을 규명하고 내용을 구체화하기 위한 작업으로 나타나

고 있는데, 이를 위해 여론조사나 공개토론, 인터뷰 등이 다양하게 동원되고 있다. 여론의 한계를 극복하기 위한 노력의 일환으로 가장 일반화되어 있는 방법이 여론조사라고 할 수 있다. 현재의 여론조사는 ‘여론’이라는 것을 과학적, 경험적으로 측정할 수 있다는 점을 전제로 하고 있다. 20세기 들어와서 이루어진 사회과학적 방법론의 비약적 발전으로 인하여 여론에 대한 연구는 구체적인 분석의 영역으로 발전하게 되었으며, 특히 컴퓨터와 정보통신망의 보급으로 여론조사 방법이 획기적으로 발전하게 되었다. 최근에는 컴퓨터와 전화기를 동시에 이용하는 컴퓨터에 의한 전화 인터뷰 방식이 개발되면서, 표본의 추출에서 자료의 수집과 분석에 이르기까지 신속성과 효율성 측면에서 획기적인 계기가 마련되었다. 이에 따라 ‘여론조사의 대중화 시대’가 도래하게 되었다.

여론조사가 대중화 보편화됨에 따라 그에 대한 비판도 제기되고 있다.³⁸⁴ 첫째, 여론의 ‘피상성’이다. 여론조사에 임하는 응답자들의 의견은 깊은 생각에서 나왔다가보다도 피상적이고 즉흥적인 의견일 경우가 대단히 많다. 따라서 이를 바탕으로 제시되는 여론이 합리성에 기반한 진정한 여론이라고 보기는 어렵다는 비판이 꾸준히 제기되고 있는 것이다.

둘째, 여론조사는 ‘정보가 차단된 의견의 수렴’에 불과한 경우가 많다는 점이다. 많은 경우 여론조사는 일반국민들이 생각해 본 일이 없는 문제, 정확한 판단을 위한 정보와 토론의 기회가 제공되지 않는 문제에 대해 묻게 된다. 이때 여론조사는 불안정한 정보에 근거한 단순한 의견의 표출과 수렴에 불과하게 된다.

셋째, 불건전한 다수의 횡포 가능성이 있다. 다수의 압력으로 인해 지속적인 의견, 즉 가장 질이 낮은 의견이 우세하게 되어 가치 있고 건전한 소수의 의견이 침묵하게 되는 상황이 대두될 수 있다는 점이다. 따라서 다수결주의에 기반

384 <http://proms.snu.ac.kr/~www_comm/pds/dimension/dm6/5_특집_1.htm>.

한 현대의 여론 조사가 진정한 여론을 반영하고 있는가에 대한 회의는 자연스러운 것이라 할 수 있다.

넷째, 대중의 피설득 가능성이다. 일반 대중은 비이성적이며 감정적인 호소에 설득당하기 쉬운 것으로 평가되고 있다. 여론 조사에 있어서도 공중이 합리적인 토론에 의해 설득되기보다는 감성적 호소에 의해 일시적으로 설득당하기 쉽다면 여론조사가 올바른 여론을 반영하기가 어려울 것이다.

다섯째, 소수 엘리트에 의해서 주요 이슈가 선점되는 현 상황에서는 이들에 의해 여론이 주도적으로 결정되는 경향이 크다는 점이다. 여론조사를 통해 수렴된 의견은 개인 의견들의 합에 불과하다는 사실을 고려할 때, 공적인 토론과 집합적 의견 형성이 불가능한 형태의 여론조사는 집합적 의견형성 과정을 간과하고 대중의 정치참여를 수동화시키는 메커니즘에 불과하게 된다. 이는 결국 소수 엘리트들에 의한 교묘한 지배를 가능하게 하고 권력의 정당성을 제공하는 수단으로 전략할 가능성이 있다.

이외에도 여론조사의 문제점이나 부정적인 효과로 지적되고 있는 것들이 많으나, 여론조사가 상정하고 있는 “개인 의견의 산술적 총합이 과연 타당하며 바람직한가?”라는 보다 근본적인 물음에 대한 해답을 찾는 것보다 절실한 것은 없을 것이다. 여론을 ‘개인 의견의 산술적 합’이라는 측면에서 접근할 경우 여론의 공공성은 무시되고 균일성이 강요된다. 여론 조사가 갖는 익명성으로 인하여 여론이라는 개념이 근간으로 삼는 공공성, 그 공적인 성격과 상치되는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 또한 여론을 형성하는데 영향력이 큰 개인의 의견과 그렇지 못한 개인의 의견이 갖는 비중과 중요성의 차이가 분명히 존재함에도 불구하고 현대의 여론조사는 이를 똑같은 비중으로 취급할 수밖에 없다는 점도 한계로 작용한다.

여론조사에 대한 다양한 비판에도 불구하고, 여론조사의 필요성, 유용성, 민주주의적 가능성 등이 장점으로 강조되고 있다. 여론조사를 통해 다수 공중의

의견을 파악하고 이를 근거로 사회적 이슈를 제기할 수 있게 되며, 선입견과 고정관념의 타파에도 일조할 수 있다는 것이다. 따라서 여론조사가 보다 합리적인 방법론에 입각하여 실행되고 또 이를 정치적인 목적 등에 의해 악용하지 않고 올바르게 활용한다면, 그것이 대다수 국민들 의견의 실상과 동향을 파악하는 데 있어 상당한 유용성을 지니게 된다고 하겠다.

따라서 주어진 한계를 명확하게 인식하는 범위 내에서 문제점은 최소화하고 효용성을 극대화하기 위한 방향으로 노력할 필요가 있다. 이를 위해서, 문제의 핵심을 제대로 파악할 수 있는 설문지를 작성하고 그 결과를 논리적으로 정확하게 해석할 수 있는 보다 합리적이고 객관적인 방법론을 발전시켜나가야 한다. 이와 함께 현 사회의 정치가 여론정치라고 일컬어지는 만큼 정부와 정치권의 여론조사에 대한 수요는 계속될 것이며 여론조사의 결과를 자신에게 유리한 방향으로 활용하고자 하는 유혹을 받게 된다는 사실을 경계해야 한다. 특히 여론조사의 결과가 언론과 특정 이익집단이 자신들의 이해관계에 맞추어 특정부분을 은폐하거나 침소봉대하는 등의 방식으로 자의성이 개입되지 않도록 해야 한다.

여론조사의 모든 과정에는 오차의 가능성이 내재되어 있다. 이들 오차요인 중 특히 우리나라의 조사환경에서 빈번하게 발생하는 주요 요인들을 중심으로 살펴보자.³⁸⁵

첫째, 표본 추출에서의 문제점이다. 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 많은 조사들은 대면면접과 전화조사, 최근에는 e메일을 통한 조사의 형태로 이루어지고 있는데 많은 적든 표본추출과정에 대부분 오차를 안고 있다. 문제는 이 과정에서 자의성이 개입될 가능성이 있다는 점이다.

둘째, 자료수집 과정에서의 문제점이다. 하나의 조사 프로젝트를 수행하기

385 자세한 내용은 <<http://www.kric.com/survey-3-3.html>> 참조

위해서는 여러 단계를 거쳐야 하는데, 그 중 자료 수집과정에서 면접원들이 만들어내는 오류가 가장 심각한 것으로 평가되고 있다.

셋째, 설문 구성에서의 문제점이다. 설문조사는 설문을 통한 면접자와 응답자 사이의 의사소통이라고 할 수 있다. 질문자는 설문을 통해서 응답자의 세상에 대한 지식이나 신념·태도를 끄집어내야 하는 것이다. 그런데 설문을 통한 조사는 종종 설문구성에 따라 상이한 결과를 유도해 낼 수 있다는 점에 유의해야 한다.³⁸⁶

마지막으로, 분석과정에서의 문제점이 지적된다. 현재 많은 조사결과는 자료처리과정에서 가중치를 주게 되는데, 보통 모집단(母集團)의 인구 구성비에 맞추어 가중치를 준다. 그러나 일부에서는 주관적 판단 준거에 근거해서 조사결과가 특정한 방향으로 나오게끔 임의적으로 가중치를 주는 경우가 있는데, 이때 합리적이고 분명한 근거가 제시되어야 하며, 그 근거의 타당성을 확보하기 위해서는 조사결과를 보기 전에 그 원칙에 대한 합의가 있어야 한다. 자료 수집 과정이나 분석 과정에 대한 객관성이 뒷받침되지 않고 평가자 사이에서 공감대가 형성되지 않는다면 그 여론조사는 평가 자료로서의 가치를 상실하게 된다는 점을 명심해야 한다.

여론조사의 핵심은 진정한 여론을 파악하기 위한 것임을 명심하고 이를 위한 노력을 강화해 나가야 한다. 여론조사의 가치는 진정한 여론에 얼마나 가깝게 접근할 수 있는가에 있기 때문이다.

다. 정책결정과 여론

386 그런 측면에서 여론조사를 통해 얻어진 결과는 제한적인 의미만을 보여준다. 따라서 이를 극복하기 위한 방안으로 설문구성을 공개하는 것이 바람직하다.

국가의 정책이 결정되는 과정에서 다양한 방식으로 국민여론이 반영되고 있으나 때로는 정부의 정책결정이 여론 형성에 영향을 미치기도 한다. 국가의 정책과 여론 사이에는 종종 양방향성 교류가 이루어지고 있는 것이다. 이러한 정책결정과 여론의 관계에서 연결고리 역할을 하는 것이 여론조사라고 할 수 있다. 여론이 여론조사의 결과라는 형태로 정책결정과정에서 투입되고 정부의 정책이 여론조사 결과의 반영이라는 형식을 통해서 여론에 영향을 미치는 것이다.

이러한 여론과 정책 간의 관계를 결정하는 요인으로는 시대적 상황, 선거 시기, 지도자의 리더십 형태, 정부기관의 특성, 이데올로기, 정책 이슈의 형태, 그리고 여론의 성격 등이 거론되고 있다.³⁸⁷ 시대적 상황이라고 하는 개념 속에는 당시의 정치과정, 지도자의 스타일, 국민의 교육수준, 국제적 상황 등의 복합적인 요소들이 포함되어 있다. 일반적으로 선거 시기에 가까워질수록 여론에 대한 정책의 반응성은 높아진다. 또한 지도자의 리더십이 어떤 성격을 지니고 있느냐도 여론과 정책의 관계에 영향을 미친다. 정부조직들에 있어서도 담당하는 업무에 따라 기관의 성격은 상당한 차이를 보이는데, 그에 따라 여론에 대한 반응 정도도 차이가 발생하게 된다. 이데올로기는 포괄적인 사고의 경향을 의미하는데, 일반적으로 여론이 진보적 방향으로 변화할 때 정책과 일치하는 경향이 많다고 한다. 어떤 분야의 정책이냐에 따라서 여론과 정책의 일치도가 달라지는데, 국민생활과 밀접한 정책분야의 경우는 여론에 대한 정책의 반응성이 높고, 그 외 국제정세 등 고려해야 할 다른 변수가 많은 분야의 경우에는 여론에 대한 반응성이 낮은 경향이 있다.

여론과 정책간의 관계를 결정짓는 가장 중요한 요인 중의 하나는 아마도 여론의 성질일 것이다. 여론의 변화 폭이 작고, 변화의 방향도 일정하지 않을

387 임동욱, “정책결정과 여론의 관계: 일치성 및 영향력을 중심으로”, 『입법조사연구』, 246호, (대한민국국회, 1997년 8월호).

경우에는 여론이 정책에 반영될 확률은 적다. 어느 시점을 기준으로 하여 정책에 반영하여야 할지 판단하기가 쉽지 않기 때문이다. 반면 여론의 변화가 크고 일정한 방향으로 형성될 때 정책은 여론의 동향을 많은 폭으로 반영하게 된다. 크고 안정적인 여론의 변화는 사회적인 관심 이슈로 떠오를 확률이 높고 그래서 정책에 반영될 가능성도 높아지는 것이다.

2. 통일부의 국민여론 수렴 및 정책반영 실태

가. 여론 수렴 및 정책반영 체계

통일·대북정책에 대한 국민들의 여론을 수렴하여 정책에 반영하도록 하는 업무는 통일부 통일정책실의 정책1 담당관실 소관이다.³⁸⁸ 정책1 담당관실의 소관업무는 다음 7가지다.

1. 통일정책의 분석·평가에 관한 사항,
2. 국민의 여론조사 및 의견수렴에 관한 사항,
3. 통일정책관련 대내 현안의 대책수립·추진,
4. 통일정책논리의 개발·보급,
5. 통일문제에 관한 학계·관계기관 등과의 협조,
6. 통일고문·평가회의의 운영,
7. 통일정책 관련단체의 지도·관리

통일부가 대북·통일정책을 수립·집행하며, 그 결과를 평가하여 정책을 조정

388 통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙[부령제8호 전문개정, 1999.5.24.]

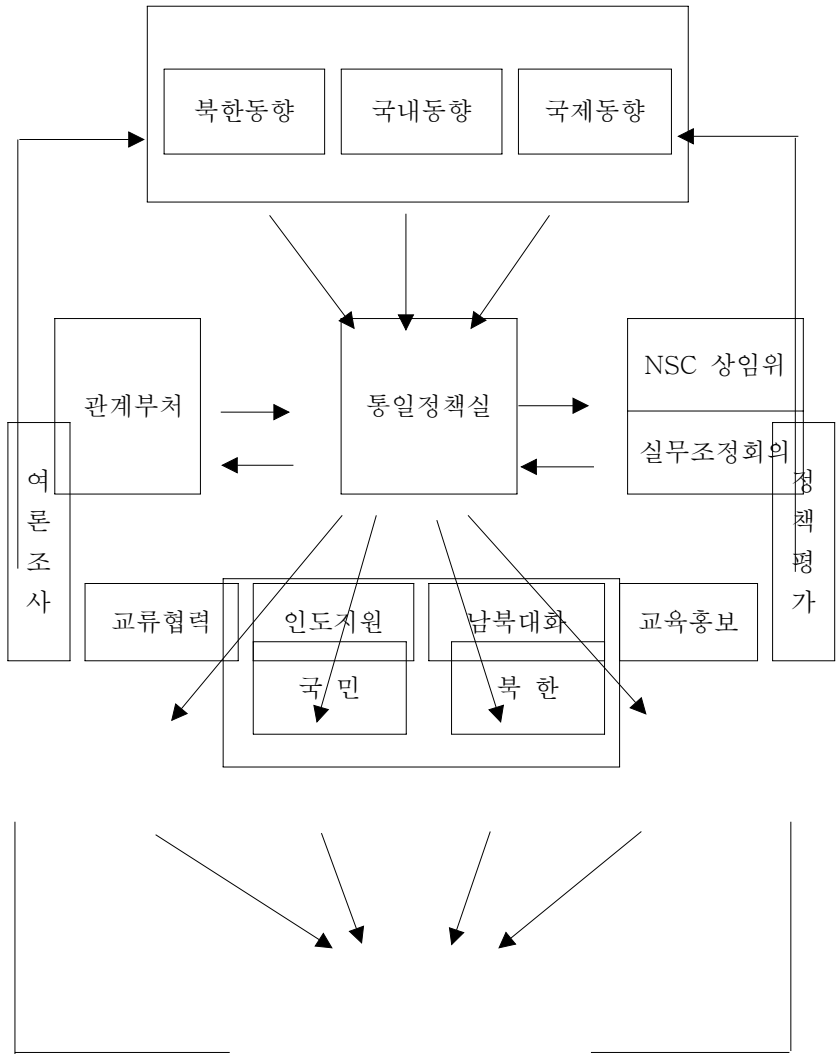
하는 과정에서 다양한 방식으로 국민들의 여론을 수렴하고 전문가와 여론 주도층의 견해를 참고한다. 국민여론을 수렴하는 방법으로는 여론 전문조사기관에게 여론조사를 의뢰하거나 인터넷을 통하여 직접적으로 네티즌들의 여론을 수렴한다. 이와 함께 지문 평가회의를 통하여 전문가와 여론 주도층의 정책 평가와 개선 방안을 모색한다.

대북 통일정책 결정과정에서 국민여론이 수렴되는 과정을 살펴보면, 먼저 정책의제 형성(Agenda setting)을 위한 사회의 필요성과 요구를 파악하는 차원에서 다양한 여론수렴작업을 수행한다. 정책의제가 결정되면 구체적인 정책이 결정되는데, 이 과정에서는 국내외 주변환경에 영향을 받게 되며 주요 결정권자와 유관기관의 책임자들의 문제의식, 상황판단과 철학에 영향을 받게 된다. 또한 국가의 정책결정시스템이 정책결정에 영향을 미친다.

정책의 집행은 유관기관과의 협조 하에서 교류협력, 인도지원, 남북대화를 통해서 추진되며, 국민 여론을 이끌고 나가기 위한 노력의 일환으로 교육홍보 작업이 추진된다.

정책집행 후에는 정책에 대한 분석·평가가 전문가를 중심으로 이루어지며, 이 결과는 다음 단계의 정책 의제 형성의 기초자료로 활용된다. 이와 함께 교육·홍보과정에서 제기되는 문제나, 정책의 평가, 여론조사의 결과들이 피드백(Feed back)의 형태로 다음 단계의 정책 의제 형성에 영향을 미친다.

<그림 VI-2> 통일부의 통일·대북정책 추진 체계도



나. 여론 수렴 방법

통일부의 국민여론 수렴 방식은 크게 3가지로 구분된다. 여론조사기관을 활용한 여론조사, 전문가와 여론 주도층의 자문·평가회의를 통한 국민의견 수렴, 인터넷을 통한 여론수렴 등이 그것이다.

(1) 여론조사를 통한 국민여론 수렴

통일부는 매년에 분기별로 여론조사 전문기관에 의뢰해서 국민여론 동향을 파악하고 있으며, 대북정책 및 통일정책 관련 중요한 계기가 마련될 경우 이에 대한 여론을 파악하는 데 초점을 맞추어 왔다. 작년(2002년)의 경우 통일부는 특사방북관련(4.8~10), 6·15 남북정상회담 2주년에 즈음하여(6.11~12), 제7차 남북장관급회담 이후(8.17~18) 세 차례에 걸쳐 국민여론조사를 실시하였다. 작년의 경우 조사기관은 「리서치앤리서치」였으며, 전국 만 20세 이상 성인남녀 1,500명을 대상으로 전화면접조사로 진행되었다.

설문은 10개에서 12개 항목으로 구성되었으며, 그 중에서 현안문제와 주요 사건에 대한 평가가 대부분을 차지하며, 대북정책 전반적인 문제에 대한 질의는 2~3개 항목을 차지하고 있다. 정부의 대북정책 전반에 대한 평가의 경우, 국민들의 지지는 상대적으로 높게 나타났으나, 점차 감소하고 있어 추진과정에 대한 불만이 고조되고 있음이 나타나기도 했다.³⁸⁹

지난해 통일부가 국민들을 상대로 여론조사를 한 설문내용들을 살펴보면 정부는 현안이 발생했을 때나 특정 정책에 대한 반응을 알고 싶을 때 여론조사

389 설문에 응한 응답자 중에서 정부의 대북화해협력정책을 지지하는 비율은 73.5%(2002.4)에서 73%(2002.6), 71.1%(2002.8)로 점진적으로 감소하였다.

를 하는 것으로 나타난다. 그러나 그 내용은 지나치게 전문성을 요구하거나 추상적인 질문들이 많아서 정확한 여론을 파악하는 데 한계가 있을 것으로 판단된다.

또 다른 문제점으로는 대북정책 전반에 대한 설문들에서는 평가의 원인에 대한 질문이 필요할 것으로 판단된다. 좋게 평가하거나 나쁘게 평가한 이유가 무엇인지를 파악하기 위한 질의가 추가될 필요가 있을 것이다. 대북정책에 대한 지지도의 추이를 파악하는 일 못지않게 그 변화의 원인을 알아내는 일이 중요하기 때문이다. 정확한 원인 분석이 뒷받침되어야 제대로 된 대책을 강구할 수 있을 것이다.

< 특사방문 관련 국민여론조사 설문 내용(2002.4) >

문1. 최근 대통령 특사가 북한을 방문하고 돌아왔습니다. 이번 특사방문의 가장 큰 성과는 무엇이라고 생각하십니까?

문2. 이번 특사방문을 통해 남북관계의 복원에 합의했습니다. 향후 남북관계를 어떻게 전망하십니까?

문3. 이번 특사방북시에 북측은 인도적인 차원에서 식량 비료 등의 지원을 요청하였습니다. 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?

문4. 이번 특사방북이 북-미관계 및 북-일관계 개선에 얼마나 기여할 것으로 생각하십니까?

문5. 남북경제협력추진위원회 회의가 개최되면, 가장 먼저 논의되어야 할 사항은 아래 중 무엇이겠습니까?

문6. 남북간 군사당국자 회담이 개최될 경우, 우선적으로 논의해야 할 사항은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까?

문7. 4월 말부터 평양에서 개최되는 아리랑공연의 관람이 허용된다면, 참여할 의향이 있으십니까?

문8. 아리랑공연 관광을 허용할 경우, 가장 우선적으로 고려해야 할 사항은 다음 중 무엇이겠습니까?

문9. 정부가 추진하고 있는 대북화해협력정책을 지지하십니까?

문10. 「국민의 정부」 출범 이후 지금까지 정부가 추진해온 대북정책의 경과에 대해서 어떻게 평가하십니까?

문11. 현정부의 대북화해협력정책이 차기정부에 계속 이어지는 문제에 대해서 어떻게 생각하십니까?

< 6·15남북정상회담 2주년 관련 국민여론조사 설문 내용(2002.6) >

문1. 정부는 확고한 안보를 바탕으로 남북교류와 협력을 통해 한반도의 평화정착과 통일을 추구하는 대북정책을 추진해오고 있습니다. 이러한 대북화해협력정책에 대해 어떻게 생각하십니까?

문2. 지금까지 정부가 대북정책을 추진해 온 과정에 대해서는 어떻게 평가하십니까?

문3. 6·15 남북정상회담 이후 현재까지 2년 동안, 남북관계에 있어 가장 주목할 만한 진전은 무엇이라고 생각하십니까?

문4. 현재 남북문제 및 대북정책 추진에 대한 국민적 합의 수준은 어느 정도 된다고 보십니까?

문5. 대북화해협력정책 실시 이후, 북한이 얼마나 변화했다고 생각하십니까?

문6. 앞으로 남북대화가 재개될 경우 가장 우선적으로 논의해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

문7. 남북 경제협력이 남북 양측에 가져다주는 경제적 이득에 대해서 어떻게 생각하십니까?

문8. 정부는 그동안 인도적인 차원에서 북한에 식량비료 등을 지원해 왔으며, 그 규모는 국민 1인당 연간 2,450원을 부담하는 정도입니다. 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?

문9. 현재 국내로 들어오는 북한이탈주민의 수가 증가하고 있습니다. 이런 상황에서 북한이탈주민 문제와 관련하여 가장 역점을 두어 추진해야 할 일은 무엇이라고 생각하십니까?

문10. 대북정책과 관련해서 현정부 임기내에 가장 역점을 두고 추진해야 할 사항이 무엇이라고 생각하십니까?

< 제 7차 남북장관급회담 관련 국민여론조사 설문 내용(2002.8) >

문1. 8.12~14 서울에서 제7차 남북장관급회담이 개최되었습니다. 그 성과에 대해서 어떻게 평가하십니까?

문2. 제7차 남북장관급회담 합의사항 중 가장 의미 있는 성과는 무엇이라고 생각하십니까? 아래에서 하나만 골라주십시오.

문3. 이번 남북장관급회담에서 남북 양측 모두 새로운 합의보다는 실천이 중요하다는 점을 누차 강조했습니다. 향후 북한이 합의사항을 성실히 이행할 가능성에 대해서 어떻게 생각하십니까?

문4. 남북은 쌍방 군사당국자간 회담을 빠른 시일내 개최하기로 합의했습니다. 이것이 한반도 긴장완화에 어느 정도 기여하리라고 보십니까?

문5. 8월 26일부터 서울에서 열릴 예정인 [남북경협추진위] 제2차 회의에서 북한이 식량지원을 요청해 온다면 어떻게 대처하는 것이 좋겠습니까?

문6. 이번 제7차 장관급회담 이후, 분야별 회담과 남북축구대회·부산아시안 게임 북한 참가, 이산가족 상봉행사 등이 예정되어 있습니다. 금년 하반기의 남북관계를 어떻게 전망하십니까?

문7. 북한이 오는 9월 부산에서 열리는 아시안게임에 참가하기로 했습니다. 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?

문8. 북한의 아시안게임 참가와 관련, 인공기 게양 및 인공기를 사용한 응원의 허용 여부가 쟁점화 되고 있습니다. 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?

문9. 북한은 배급제의 부분적 폐지, 임금 및 물가인상 등 경제분야에 있어서 일련의 변화 움직임을 보이고 있습니다. 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?

문10. 지난 8.14~17 서울에서 남북공동으로 개최한 [8.15민족통일대회]가 향후 남북 민간교류 활성화에 어느 정도 기여하리라고 생각하십니까?

문11. 정부는 확고한 안보를 바탕으로 화해협력을 통해 평화정착과 남북관

계 개선을 추구하고 있습니다. 이러한 대북화해협력 정책에 대해 어떻게 생각하십니까?

문12. 지금까지 정부가 대북정책을 추진해온 과정에 대해서는 어떻게 평가하십니까?

(2) 전문가와 여론 주도층(지문기구)을 통한 국민의견 수렴

(가) 통일고문회의

통일문제에 대한 대통령 지문기구로서 국가원로들로 구성되어 있는 통일고문회의는 통일에 관한 초당적·범국민적 의견을 종합하고 효율적인 통일정책 자문 등을 주요 기능으로 한다. 정부는 1998년 11월 「통일고문회의규정」을 개정하여 통일고문의 임기를 2년 6개월로 조정하는 등 통일정책 지문기구로서의 역할을 강화하였다. 사회 각계 각층의 지도자로 30여 명으로 구성된 통일고문회의는 대통령과의 간담회를 통한 정책자문·지역여론수렴활동 등을 통해 통일정책 수립, 집행, 개선에 크게 기여하고 있다. 작년(2002년)의 경우 통일고문회의는 고문회의 2회, 워크숍 1회, 대통령 오찬 간담회 2회 등의 활동실적이 있다.

(나) 통일정책평가회의

사회 여러 분야 전문가 15명으로 구성된 통일정책평가회의는 주요 통일 및 대북문제 관련 정책에 대해서 객관적이고 체계적인 분석·평가를 하고, 이를 통해서 통일정책과 대북정책 추진의 효율성을 제고해 나가기 위해 활용되고 있다. 평가위원의 임기는 1년으로 되어 있으며, 분야별 전문성과 직능별 대표성을 고려하여 정치·경제·법률·언론 등 각 분야의 전문가를 매년 3월 새로 위촉하고 있

다. 작년(2002년)에는 평가회의 3회, 금강산 현지 세미나 1회, 워크숍 1회 및 남북관계 현안에 대한 수시 자문 등을 개최하였다.

(다) 정책자문위원회

주요 대북·통일정책의 입안·계획수립 및 시행에 있어서 각계 전문가들의 의견을 반영하기 위하여 1981년부터 정책자문위원회를 운영하고 있다. 정책자문위원회는 통일문제에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 인사들로 구성되어 있으며, 작년(2002년) 말 현재 통일정책, 북한정보, 교류협력, 인도지원, 남북회담, 통일교육 등 6개 분과위 48명으로 구성되어 있다. 자문위원의 임기는 1년이며 매년 7월 새로 위촉한다.

(3) 인터넷을 통한 여론 수렴

인터넷의 발달은 국가의 정책결정 과정에도 영향을 미치고 있다. 「전자민주주의」로 표현되는 인터넷을 통한 정부와 시민들의 직접대화는 새로운 정치·행정 실험을 가능하게 하고 있다.

통일부의 홈페이지를 통한 여론수렴은 「민원마당」과 「참여마당」을 활용하여 추진되고 있다. 「민원마당」에서는 「장관과의 대화」, 「통일대화방(Q&A)」, 「질의모음(FAQ)」란을 통해서 통일문제 관련 의견을 수렴하고 있다. 그러나 「통일대화방(Q&A)」과 「질의모음(FAQ)」에 올려진 글의 대부분은 북한 실상이나 대북·통일정책의 성격에 대한 궁금증을 해소하고자 하는 질문이 주류를 이루고 있을 뿐, 통일 및 대북정책에 대한 견해는 거의 제시되지 않고 있는 실정이다.

「참여마당」에서는 「자유토론방」, 「전자공청회」, 「정책제안」, 「사이버 국민여론조사」 등을 통해서 국민들의 여론을 수렴해 나가고 있다. 「자유토론방」에서는 방문

자들 사이에서 자유롭게 의견을 개진하고 다른 사람의 견해를 듣는 토론장소로 활용되고 있다.³⁹⁰ ‘전자공청회’는 전문가들이 제안하는 주제에 대해 참여자들의 다양한 의견이 제시되는 토론마당이다. 전자공청회는 2000년 9월 이후 지금까지 9개의 주제를 가지고 공청회가 운영되었다.³⁹¹ ‘정책제안’에서는 통일 및 남북관계와 관련한 국민들의 다양한 제안을 요청하고 있으나, 아직까지는 이용의 정도가 매우 빈약한 실정이다.

‘사이버 국민여론조사’에서는 홈페이지를 방문한 네티즌을 대상으로 특정 사안에 대한 국민여론을 조사하고 있다. 지금까지 홈페이지 개편, 평화변영정책, 인터넷 실명제 관련 여론조사를 실시하였으나 참여도가 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있어 참여율 제고 방안 마련이 요구된다.³⁹² 이밖에 통일부는 향후 전자우편(e-mail)을 통한 여론조사를 추진할 계획을 가지고 있다.

390 자유토론방에 게재된 글은 2003년 4월 말 현재 8,600건이 넘으며 게재된 글들을 조회한 횟수도 평균 20여 회에 이르고 있어 비교적 활발하게 활용되고 있다.

391 전자공청회의 주제와 진행 기간은 다음과 같다. 국민과 함께 하는 [참여정부]의 대북정책(2003.3.24~4.6), 국민의 정부 대북정책을 마무리하며...(2002.12.2~12.15), 남과 북이 함께 하는 미래(2002.9.2~9.15), 한반도 주인의 생각 잔치(2002.2.18~3.3), 새천년 남과 북(2001.10.10~10.23), 21세기 남북이 더불어 사는 길(2001.6.7~6.20), 국민과 함께 하는 대북정책(2001.2.23~3.8), 남북관계, 생각해봅시다(2000.12.4~12.17), 남과 북, ‘제로섬’인가? ‘플러스섬’인가?(2000.9.18~10.8).

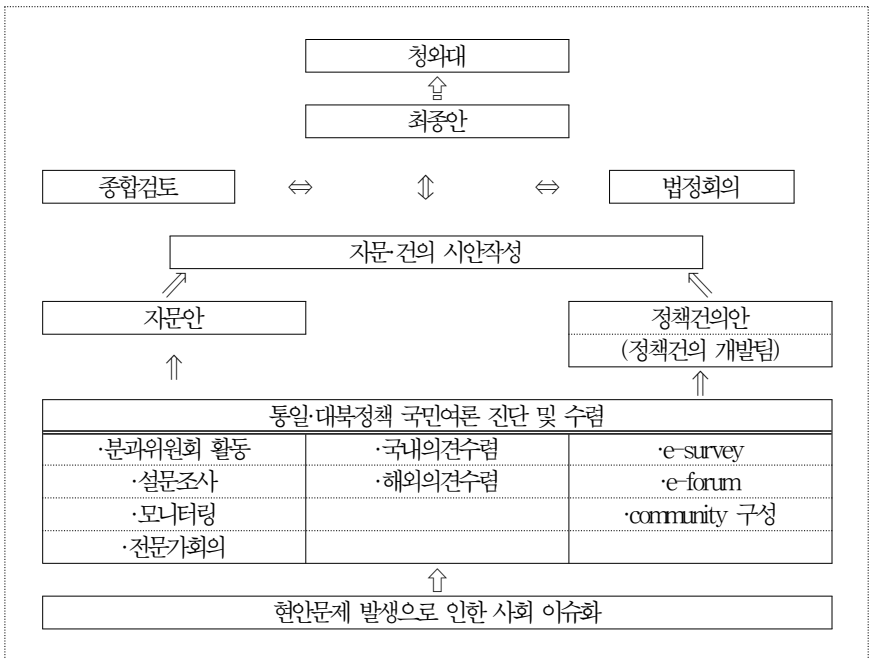
392 홈페이지 개편 설문조사(2002.11.11~2002.12.31, 1,143명 참가), 평화변영정책관련 설문조사(2003.3.4~2003.3.31, 249명 참가), 인터넷 실명제 실시관련 설문조사(2003.4.1~2003.5.30, 5,261명 현재 580명 참가).

3. 민주평통의 국민 여론 수렴 및 정책반영 실태

가. 여론 수렴 및 정책반영 체계

민주평통의 국민 여론 수렴 및 대북 통일정책에 대한 반영 체계는 변화하는 통일환경과 국민적 여론을 정확하고 적절하게 수렴하여 정부에 자문하고 건의하는 것에 초점을 맞추고 있다. 여론 수렴에서 민주평통이 갖는 장점은 다양한 여론수렴 통로를 확보하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이를 기반으로 민주평통은 현안에 대한 정책적 자문과 건의를 체계적으로 수행하고 있다.

<그림 VI-3> 민주평통의 자문 및 건의 추진 체계도



민주평통의 사무국 조직체계 내에서 국민적 여론수렴을 전담하는 조직은 의사국이고 이 중에서도 의안과가 주무부서라고 할 수 있다. 의안과의 주요 업무는 다음의 5가지이다.

1. 각종 의안의 조사 연구,
2. 통일정책에 관한 자문위원의 건의사항 수집·처리,
3. 통일문제관련 전문가토론회 및 국제세미나의 개최·운영,
4. 통일관련 여론조사 분석 지원,
5. 민주평화통일자문회의의 관련 기관과의 협조에 관한 사항

민주평통의 국민여론 수렴체계는 다양한 위원회와 회의기구를 통한 여론수렴과 설문조사와 모니터링을 포함하는 여론조사, 그리고 인터넷을 통한 여론수렴 등으로 구성되어 있다.

민주평통은 통일부와는 달리 정책 입안 및 집행 기능이 없으며, 수렴된 여론을 바탕으로 정책의 건의와 지문 시안을 작성하는데, 이 안은 법정회의를 통해서 종합적인 검토와 함께 최종안이 결정된다. 최종적으로 채택된 건의안은 대통령에 직접적으로 보고되며, 각종 회의와 세미나, 인터넷을 통해서 전문가들과 일반국민들에게 전달된다.

민주평통은 국민들의 의견을 보다 효율적으로 수렴하고 이를 체계화하기 위하여 전문분야별 의견수렴체계의 조직화를 추진하고 있으며, 급변하는 통일환경에 신속하게 대응하기 위한 신속한 여론수렴체계의 구축에 초점을 맞추고 있다. 동시에 다양한 계층과 지역의 의견을 효과적으로 수렴하기 위하여 분과위원회, 설문조사, 지역협의회, 인터넷을 통한 여론수렴의 다변화를 추구하고 있다.

이와 함께 민주평통은 대북 및 통일 관련 정책건의를 활성화하기 위하여 노력하고 있다. 특히 장기과제를 중심으로 '정책건의안 개발팀제'를 도입하여 자

문·건의의 수립체계를 구축하고 이를 통하여 정책건의안의 전문성을 제고하고자 하고 있다. 단기과제는 ‘여론수렴 → 시안작성 → 최종안 보고’의 과정을 거쳐서 정책건의안이 작성되는데 이 과정에서 필요하다고 판단되는 경우 법정회의에서 논의된다. 반면에 장기과제는 ‘과제선정 → 정책개발팀(시안작성) → 종합검토 → 최종안 보고’의 과정을 거치며 종합 검토의 과정에서 분과위원회와 상임 및 운영위원회가 소집되고 관련 분야의 전문가의 자문을 구하게 된다.

나. 여론 수렴 방식

민주평통은 만 명이 넘는 자문위원이 다양한 직업과 지역에 걸쳐 분포해 있으며, 이들을 활용한 여러 가지 방식과 채널을 통해서 여론수렴 활동이 이루어지고 있다. 민주평통의 국민여론 수렴 방식은 크게 3가지로 구분된다. 다양한 집단을 대상으로 하는 설문조사와 통일모니터링, 그리고 인터넷을 통한 여론수렴 등이 그것이다.

(1) 설문조사

민주평통의 설문조사는 국민적 합의와 지지에 기반한 일관성 있는 정책추진을 위해 민주평통의 자문위원단의 일부, 전문가 집단, 일반 국민, 설문주제와 관계된 특정 집단 및 재외동포를 대상으로 진행되고 있다.

자문위원에 대한 설문조사는 지역별, 연령별, 직능별로 대표적인 자문위원 1,500~2,000명으로 ‘패널’을 구성하여 실시되며, 주로 현안을 진단하고 정책건의를 위한 검증과정의 일환으로 추진된다.

전문가에 대한 설문조사는 민주평통 산하의 통일연구회 회원, 평통신문의 집필진, 각종회의의 주요 참여자, 북한관련 연구자모임 등 확보된 전문가외에

정치학회, 각종 통일관련 연구자 등을 여론조사를 목적으로 리스트화하여 설문 조사를 실시하고 있다. 전문가들을 대상으로 하는 설문조사는 주로 단기과제의 해결방안을 모색하고 그 방안에 대한 검증과정의 일환으로 활용된다.

일반국민을 상대로 하는 설문조사는 언론사, 국책연구소 등과의 공동조사 형태로 추진하고 있다. 민주평통은 이를 통해서 국민들의 통일여론을 진단하고 관련 주제의 언론보도의 효과를 검증하는 데 초점을 맞추고 있다.

이 밖에 특정주제와 관련된 집단을 대상으로 여론을 조사하거나, 23개 해외 지역협의회를 네트워크화하여 재외동포의 여론을 수렴하고 있다.

설문조사는 보통 대북정책의 성과와 과제, 한반도 정세 분석 및 전망, 북한의 변화 방향과 의지, 통일기대 시기, 통일교육의 실태와 과제 등 통일문제 전반에 걸쳐 이루어졌다. 이러한 설문은 경우에 따라서는 여러 대상을 함께 묶어 공동으로 실시하기도 하였다.

1998년 이후 2003년 8월 현재까지 민주평통이 추진한 통일문제 관련 여론 조사는 1998년 5회, 1999년 10회, 2000년 8회, 2001년 2회, 2002년 5회에 이어 2003년 6월 말까지 2회에 걸쳐 설문조사를 실시하였다. 2002년까지는 연평균 6회에 달하였다.

〈표 VI-1〉 통일문제 여론조사의 주요 내용, 대상, 시기

주요 조사 내용	조사 대상	조사 기간
평화와 통일에 대한 청소년 의식조사	전국 중고등학생 1,200명	2003.6.23~6.24
통일정세보고회 참석 자문위원 설문조사	통일정세보고회 참석 자문위원과 해외 자문위원	2003.4.8~5.28
남북관계 및 통일관련 여론조사	일반국민 1,260명, 자문위원 1,000명	2002.9.10, 8.23~9.7
중·고교생 통일교육 설문조사	통일교육 참여 중·고등학생	2002. 6.
통일교육에 대한 청소년 의식조사	전국 중고등학생	2002.5.21
통일정세보고회 참석자문위원 설문조사	통일정세보고회 참석 자문위원	2002.3.6~4.17
제10기 해외지역회의(국내초청) 자문위원 설문조사	제10기 해외지역회의 참석 자문위원 766명	2002.3.18
김정일 위원장 담방과 제2차 남북정상회담 추진관련 의견조사	자문위원, 전문가, 지역주민 총 3,046명	2001.4.11~23
대학생 통일문제 설문조사	대학생 1,503명	2001.4월~5월
2000년도 대북정책 평가 및 향후 전망	일반국민 1,100명	2000.12.13
6·15 공동선언 이후 남북관계	해외 자문위원 253명	2000.11.1
6·15 공동선언 이후 남북관계	전문가 200명	2000.9.29~10.5
남북화해협력시대의 정책추진과제와 새로운 통일논의 방향	통일연구회원 202명	2000.8.3~8.8
대북포용정책 여론조사	재외동포 2,271명	2000.3월~5월
통일문제 및 학교통일교육 실태조사	도덕, 윤리교사 1,554명	2000.4.17~5.10
대학생 통일문제 여론조사	대학생 1,879명	2000.2.1~24
[국민의 정부 2년] 통일문제 특별여론조사	3,200명	2000.2.14~19
1999 자문위원 여론조사 종합	국내외 자문위원 3,305명	1999.8월~11월
2천년대 통일 전망과 주요 정책과제	전문가 200명	1999.11.10~11
「국민화합」특별기획 설문	전문가 200명	1999.9.1~2
정부 통일정책 및 북한체제 인식	캐나다 교민 882명	1999.4.20~5.30

주요 조사 내용	조사 대상	조사 기간
대북포용정책 및 북한관련 사항	국내 자문위원 1,382명	1999.8.20~9.30
대북포용정책 및 북한관련 사항	미주 자문위원 622명	1999.9.28~29
대북포용정책 및 북한관련 사항	일본 자문위원 322명	1999.8.27
통일문제 일반사항 및 통일교육	국내 대학생 2,274명	1999.7.13~8.31
통일문제 인식정도 및 정부의 통일정책	국내외 대학생 71명	1999.7.3
통일문제 현안 및 통일교육 내용	국내 대학생 2,042명	1999.2.1~12
대북관계 개선 및 남북교류 방안	해외 자문위원 730명	1998.12.10~1999. 1.6
북한에 대한 인식 및 남북교류 방안	국내외 자문위원 7,521명	1998.12.10~1999. 1.10
통일정책 및 북한실상 관련 사항	캐나다 캘거리교민 207명	1998.10월
남북대화 교류 및 북한이탈주민 문제	국내외 자문위원 912명	1998.11.5~18
통일정책추진기조 및 남북현안 사항	국내외 자문위원 754명	1998.6.17~7.11

(2) 통일모니터링

민주평통은 남북관계 현안 발생시 관련정책에 대한 전문가 및 여론 선도층의 의견을 집중 수렴, 자문·건의에 반영하고 정책수립의 참고자료로 제공하기 위해 대학교수, 전문연구가, 고위관료, 언론계 및 시민단체 인사 등으로 통일모니터를 구성·운영하고 있다. 통일문제와 관련한 정책건의안을 개발하고 이 정책의 효과 및 국민들의 여론을 연계해서 파악하기 위해 일정한 규모의 인원을 중심으로 상시적인 모니터링시스템을 구축하여 활용하고 있는 것이다.

처음 모니터링 제도가 도입된 것은 1994년 9월로 자문위원 120명, 기타 여론 선도층 전문가 230명 등 총 3백50명으로 구성하였으며, 최초의 모니터링은 ‘북한 핵문제를 주제로 같은 해 말(10.28~11.10)에 실시되었다.

모니터링은 현안 발생시마다 수시로 실시하고 있으며, 그동안 실시한 모니터링 회수는 2003년 6월말 현재 총 38회로서, ‘북한체제 개편 및 금강산관광 사업’, ‘정상회담의 성과와 과제’, ‘국민의 정부 2년 대북정책 평가 및 전망’ 등 남북관계 전반에 걸쳐 이루어졌다.

민주평통은 모니터링의 성과를 제고하기 위해 모니터의 구성을 다변화함과 동시에 이를 확대하기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 먼저 효율적으로 관리가 가능한 범위내에서 모니터의 규모를 확대하고 있는데 핵심모니터와 임시모니터가 주요 확대 대상이 된다. 이 중에서 핵심모니터는 기존 모니터그룹을 보충하는 역할을 하고, 임시모니터는 전문가 집단을 활용하여 이루어지고 있다. 이 밖에 분야별, 성향별 그룹화를 통해서 모니터링의 효과를 높이고 있다.

<표 VI-2> 통일모니터링의 내용과 시기

제 목	조사 기간
한미정상회담 관련 통일전문가 모니터링	2003.5.16~19
평화번영정책, 이라크戰 등 관련 통일전문가 모니터링	2003.3.31~4.2
서해교전에 대한 북한의 유감표명 관련 통일전문가 모니터링	2002.7.29~30
6·15 남북공동선언 2주년 기념 통일전문가 여론주도층 대상 설문조사	2002.6.3~6
特使 訪北관련 통일전문가 모니터링	2002.4.8~9
부시 대통령 방한과 한미정상회담 및 한미정상회담 이후 대북정책 추진방향	2002.2.20~21
부시 대통령 방한과 한미정상회담	2002.2.20~21
대북정책 추진 및 남북장관급회담	2001.9.11~13
김정일 국방위원장 답방과 제2차 남북정상회담	2001.4.11~24
김정일 국방위원장 답방과 제2차 남북정상회담 추진전략	2001.1.26~31
2000년도 통일모니터링	2000
대북정책 평가 및 향후 정세전망	1999.12.18~20
북한위성TV 시청허용 및 재중탈북자 문제	1999.10.18~19
광복절 경축사 및 제9기 개회사	1999.8.17~19
금강산 관광재개와 북경회담	1999.7.6~7
서해교전 및 북경회담	1999.6.16~18
남북교류 현안사항	1999.1.12~13
금강산관광 사업과 대북포용정책	1998.11.7~10
북한체제 개편과 금강산관광 문제 관련	1998.9.11~12
통일정책 건의를 위한 설문(전체회의 관련)	1998.8.28~9.3
대북지원문제	1998.8.20~21
대한민국 건국 50주년 경축사 통일 관련	1998.8.15~17
동해 북한군 무장변사체사건(7.12) 관련	1998.7.13~14
북한 잠수정 침투사건(6.22) 등 남북 현안 문제	1998.6.26~27
남북당국대표회담 결과 관련	1998.4.20~22
남북당국대표회담 진행 관련	1998.4.13~14
남북당국대표(북경 남북차관급)회담 개최 관련	1998.4.7~8

(3) 사이버 설문조사(e-survey)

민주평통은 네티즌들의 통일문제에 대한 관심 제고와 여론 수렴을 위해 홈페이지를 이용한 사이버 설문조사를 실시하였다. 2000년 2월부터 시작된 사이버 설문조사는 ‘대북포용정책’, ‘남북정상회담’, ‘정상회담 이후 남북관계’, ‘김정일 위원장 서울답방’ 등 남북관계 주요현안 등 다양한 현안에 대해서 실시되었다.

사이버 설문조사는 인터넷 포털업체와 제휴하여 합동조사의 형태로 진행되고 있다. 이를 위해 다음(daum)이나 야후(yahoo)와 같이 다수의 이용자를 확보한 업체를 선정하였으며, 이들 회원에 대한 E-Mail을 통한 조사를 추진하였다. 동시에 이들 업체의 홈페이지에 민주평통 홈페이지 주소를 연결(Link)시킴으로써 대북정책에 대한 네티즌의 관심 제고를 유도하는 부수적인 효과도 거두고 있다.

<표 VI-3> 사이버 설문조사의 주요 내용과 시행 기간

설문 제목	조사 기간
한미정상회담 관련 사이버 설문조사	2003.5.19~6.2
제16대 대통령 취임 계기 사이버 설문조사	2003.2.28~3.15
북한의 핵문제 관련 사이버 설문조사	2002.10.29~11.18
남북한 체육교류 관련 사이버 설문조사	2002.8.26~9.14
6·15남북정상회담 2주년 기념 사이버 설문조사	2002.5.31~6.30
특사 방북 관련 사이버 설문조사	2002.4.8~4.30
김정일 위원장 서울답방 관련 사이버 설문조사	2001.4.13~6.1
정상회담 이후 남북관계 관련 사이버 설문조사	2000.10.2~12.30
남북정상회담 성과 관련 사이버 설문조사	2000.6.25~7.31
남북정상회담 개최 합의 관련 사이버 설문조사	2000.5.1~6.24
통일·대북포용정책 관련 사이버 설문조사	2000.2.1~4.30

4. 소결론

통일부가 대북 통일정책을 결정하는 과정에서 국민여론을 수렴하는 과정을 살펴보면, 먼저 정책의제 형성을 위한 사회의 필요성과 요구를 파악하는 차원에서 다양한 여론수렴작업을 수행한다. 정책의제가 결정되면 구체적인 정책을 결정하는데, 이 과정에서 국내의 환경을 고려하게 되며 주요 정책결정자와 유관기관의 책임자들의 문제의식, 상황판단 인식과 철학에 영향을 받게 된다. 여론을 고려한 정책이 결정·집행된 이후에는 정책에 대한 분석·평가가 전문가를 중심으로 이루어지게 된다. 이 결과는 다음 단계의 정책 의제 형성의 기초자료로 활용된다. 이와 함께 교육·홍보과정에서 제기되는 문제나, 정책의 평가, 여론조사의 결과들이 피드백(Feed back)의 형태로 다음 단계의 정책 의제 형성에 영향을 미친다.

이를 위한 통일부의 국민여론 수렴 방식은 크게 여론조사기관을 활용한 여론조사, 전문가와 여론 주도층의 지문·평가회의를 통한 국민의견 수렴, 인터넷을 통한 여론수렴 등 3가지로 나뉘어 진다.

여론조사기관을 통한 여론조사의 경우는, 현안이 발생했을 때나 특정 정책에 대한 반응을 알고 싶을 때 시행 하는 것으로 보이지만 그 내용이 지나치게 전문성을 요구하거나 추상적인 질문들이 많아서 정확한 여론을 파악하는데 한계가 있을 것으로 판단된다. 다른 문제점으로는 대북정책 전반에 대한 설문들에서는 평가의 원인에 대한 질문이 부족하다는 점이다. 평가한 이유가 무엇인지를 파악하기 위한 질의를 통하여 대북정책에 대한 지지도 변화의 원인을 알아내는 일이 중요하기 때문이다. 정확한 원인 분석이 뒷받침되어야 제대로 된 대책을 강구할 수 있을 것이다.

인터넷을 통한 여론수렴의 경우에는 일반국민들의 참여도가 낮아 제 기능을 충분하게 발휘한다고 보기 힘들며, 여러 가지 코너를 통해서 올려진 글들도

대부분 북한 실상이나 대북-통일정책의 성격에 대한 궁금증을 해소하고자 하는 질문이 주류를 이루고 있을 뿐, 통일 및 대북정책에 대한 견해는 거의 제시되지 않고 있는 실정이다. 일반국민들의 참여도를 제고할 수 있는 다양한 방안이 고려되어야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 다양한 유인을 제공하거나 흥미를 유발할 수 있는 형식을 동원할 필요가 있다.

국민여론을 수렴하여 대통령에게 자문하고 건의하는 것에 초점을 맞추고 있는 민주평통의 국민여론 수렴 및 대북-통일정책에 대한 반영체계는, 정책입안과 수행에 직접적으로 반영하는 통일부와는 다를 수밖에 없다. 여론 수렴에서 민주평통이 갖는 장점은 다양한 여론수렴 통로를 확보하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이를 기반으로 민주평통은 현안에 대한 정책적 자문과 건의를 체계적으로 수행하고 있는 것으로 평가된다.

민주평통은 수렴된 여론을 바탕으로 정책의 건의와 자문 시안을 작성하고, 내부 검토를 거친 뒤 최종적으로 채택된 건의안은 대통령에 직접적으로 보고하며, 각종 회의와 세미나, 인터넷을 통해서 전문가들과 일반국민들에게 전달한다. 민주평통은 국민의견을 수렴하고 이를 체계화하기 위하여 전문분야별 의견수렴 체계의 조직화를 추진하고 있으며, 급변하는 통일환경에 신속하게 대응하기 위한 여론수렴체계의 구축에 초점을 맞추고 있다. 동시에 다양한 계층과 지역의 의견을 효과적으로 수렴하기 위하여 분과위원회, 설문조사, 지역협의회, 인터넷을 통한 여론수렴의 다변화를 추구하고 있다. 이와 함께 정책건의를 활성화하기 위하여 노력하고 있는데, 특히 장기과제를 중심으로 '정책건의안 개발팀제'를 도입하여 자문-건의의 수렴체계를 구축하고 이를 통하여 정책건의안의 전문성을 제고하고 있다.

민주평통은 만 명이 넘는 자문위원이 다양한 직업과 지역에 걸쳐 분포해 있으며, 이들을 활용한 여러 가지 방식과 채널을 통해서 여론수렴 활동이 이루어지고 있다. 민주평통의 국민여론 수렴 방식은 다양한 집단을 대상으로 하는

설문조사와 통일모니터링, 그리고 인터넷을 통한 여론수렴 등으로 구분된다.

설문조사는 다양한 지역과 계층에서 수많은 자문위원을 확보하고 있는 장점을 살려서 여러 그룹으로 나누어 시행되고 있다. 민주평통의 자문위원단의 일부, 전문가 집단, 일반국민, 설문주제와 관계된 특정 집단 및 재외동포를 대상으로 진행되고 있는 것이다. 설문조사의 내용은 보통 대북정책의 성과와 과제, 한반도 정세 분석 및 전망, 북한의 변화 방향과 의지, 통일기대 시기, 통일교육의 실태와 과제 등 통일문제 전반에 걸쳐 이루어졌다. 이러한 설문은 경우에 따라서는 여러 대상을 함께 묶어 공동으로 실시하기도 하였다. 그러나 광범위한 대상을 상대로 실시하는 만큼 대북정책에 대한 평가에 초점을 맞추거나 현안문제에 대한 반응을 살펴보는 데 치중함으로써 설문내용의 구성과 연관성이 충분하게 고려되지 못한 점이 아쉬운 대목으로 지적된다.

통일모니터링은 남북관계 현안 발생시 관련정책에 대한 전문가 및 여론 선도층의 의견을 집중 수렴, 자문 건의에 반영하고 정책수립의 참고자료로 제공하기 위해 실시하고 있다. 통일문제와 관련한 정책건의안을 개발하고 이 정책의 효과 및 국민들의 여론을 연계해서 파악하기 위해 일정한 규모의 인원을 중심으로 상시적인 모니터링시스템을 구축하여 활용하고 있는 것이다.

최근에 와서는 네티즌들의 통일문제에 대한 관심을 제고함과 동시에 이들의 여론을 수렴하기 위해 홈페이지를 이용하여 남북관계 주요현안을 중심으로 사이버 설문조사를 실시하고 있다. 사이버설문조사 역시 대북정책에 대한 평가와 현안에 대한 여론에 초점을 맞추고 있어 대안마련을 위한 자료제시에는 부족함을 노출하고 있다.

이를 종합하면, 정부차원의 대북정책 관련 여론조사와 이를 정책에 반영하는 시스템은 지속적으로 개선되고 있음에도 불구하고 근본적인 해결책 모색이 필요한 것으로 평가된다. 구체적인 개선방향으로 3가지를 제시하고자 한다.

첫째, 여론조사의 내용을 보다 체계화시키고 이를 정기적인 여론조사를 통

해서 실시함으로써 객관적인 평가자료로 축적해 나갈 필요가 있다.

둘째, 여론조사의 결과를 가감 없이 국민 및 전문가들과 공유하도록 한다. 이는 정부정책에 대한 국민들의 신뢰도를 제고하는 데 유용할 것이다. 드문 경우이기는 하지만 정부에 불리하게 나타난 결과는 발표되지 않은 경우가 있는 것으로 알려지고 있다. 스스로에 대한 신뢰도를 훼손하는 행위이다.

셋째, ‘여론전문가제’의 도입이 필요하다. 정부에 여론의 동향을 추적하고 이를 과학적으로 분석하여 정책에 반영할 수 있도록 하는 전문가를 영입하는 것이다. 지금까지는 여론조사의 과정과 평가까지 민간전문가를 활용함으로써 정부가 활용할 수 있는 중요한 자료를 사장시키는 경우가 많았다고 할 수 있다. 이를 위해 정부의 조직을 개편하여 관련 인력을 확보할 수 있도록 해야 한다.

VII. 대북정책과 국민통합 방향

1. 국민통합의 당위성

동강난 산하(山河), 찢겨진 국민 이는 남북분단의 역사 위에 남남분열의 현실을 표상하는 말이다. 이 경우 ‘한 민족, 두 국가(one nation, two states)’ 상태에, ‘한 국가, 두 국민(one country, two people)’의 갈라지고 찢긴 형태가 나타날 수도 있다. 이러한 최악의 시나리오는 반드시 거부되어야 한다.

국민통합은 평화와 번영의 디딤돌이다. 노무현 대통령은 제16대 대통령 취임사를 통해 “개혁은 성장의 동력이고, 통합은 도약의 디딤돌”이라는 인식하에, 국민통합이야말로 이 시대의 “가장 중요한 숙제”라는 점을 역설하였다. 그런즉 평화와 번영과 도약의 새 역사를 만드는 도정에 국민 모두가 동참하기 위해서는 먼저 이념, 지역, 계층, 세대간 갈등이 해소되는 국민통합의 장(場)이 마련되어야 한다.

노무현 대통령의 「참여정부」는 21세기 한국사회의 변화를 요구하는 보다 개혁적이고 진보적인 정치세력의 지지와 열망을 기반으로 출범하였다. 그러나 현 정부 출범과 함께 우리 사회는 노사갈등을 비롯하여, 특히 한반도의 평화와 통일 문제를 둘러싸고 진보좌파와 보수우파간 이념적 대립 양상인 보혁(保革)갈등의 진통을 겪고 있다.³⁹³ 이러한 보혁갈등으로 인한 ‘남남갈등’은 심각한 국론분열로 인식될 정도로 점점 더 골이 깊어가고 있는 실정이다.

최근 한국사회의 보혁대결은 과거의 이념 갈등과는 전혀 다른 양상을 띠고 있다. 역대 정권에서 정치적 비판세력이었던 진보성향의 정치세력이 역사상 최

393 이 글에서 진보=좌파, 보수=우파로 구분하는 입장은 우리 사회의 일반적인 사회적 통념에 따른 접근 방식이라 할 수 있다.

초로 집권에 성공함으로써 전통적인 보수계모니의 정치지형에 결정적인 균열을 가져왔다. 이러한 정치균열은 진보좌파와 보수우파 양측 모두 충분히 예상하거나 준비하지 못한 상황이었으며, 이 과정에서 이념적 계모니의 전도(顛倒) 현상이 나타나게 되었다. 이에 한국의 진보세력은 지금 이 ‘역사적 국면’에 쐐기를 박고 다시 ‘보수반동의 계절’로 회귀하지 못하도록 더욱 강렬한 정치적·이념적 드라이브를 요구하고 나섰다. 다른 한편 민주화시대 이래 한국정치의 역학구도에서 경향적 퇴조의 길을 걷고 있던 산업화주도 정치세력과 한국사회의 이념적 지형에서 점차 왜소화되고 있던 보수세력은 그들 존재 자체의 의의와 역할이 철저히 부정되는 현실 속에서 상당한 분노와 함께, 더 이상 물러설 곳이 없다는 절박한 위기감으로 일선불사의 의지를 결집하고 있는 중이다. 정치영역 뿐만 아니라, 학계, 종교계, 언론계(신문, 방송, 인터넷), 문화예술계, 산업현장, 시민단체, 심지어 교단에까지 불어 닥친 “내편-네편”의 ‘편 가르기로 온 나라는, 해방정국에서 분출되었던 극단적 좌우대결의 소용돌이처럼, 또다시 집단적 어리석음과 광기(狂氣)에 사로잡혔다. 이 그로테스크한 장면이 지금 한국사회가 맞닥뜨린 현실이다.

과거 정부는 시민사회의 질서를 유지하고 산업화와 근대화 등의 국가목표를 통해, 반공적 체제유지를 위해 체제비판 세력을 배제하고 억압하는 한편, 국민통합을 이루어낼 수 있었다. 특히 온 국민이 궁핍으로부터 탈출하지는 ‘위로부터’ 정부 주도의 국정목표를 한국인의 집합적 의지로 결집시킬 수 있었다. 그러나 지금은 ‘잘살아 보세’라는 정부 주도의 구호 한마디에 모든 국민이 열광적으로 따랐던 그러한 집합의지(‘엘랑’ élan)를 기대하는 것이 불가능한 상황이 되었다. 오히려 현실은 그러한 상황과는 정반대로, 민주화가 진전되어 가면서 과거 국가에 의해 억압되었던 시민사회의 자율성이 보장되고 시민사회가 국가를 포섭하는 구조 위에서 국가의 정책목표를 위한 ‘위로부터’ 국가 주도의 국민통합은 사실상 불가능하게 되었으며 오히려 국정목표의 설정 자체가 국민을

분열시키고 시민사회 내 갈등을 유발하는 계기로 작용하면서 국정 수행과정에서 많은 난관에 부딪히는 경우를 종종 보게 된다.

그럼에도 국민통합 문제를 주요한 국정 과제로 삼지 않을 수 없는 데에는 남북한 화해협력 과정에서 대북정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 광범한 국민적 합의기반을 확충해야 하며, 이를 위해서는 우리 사회 내부에서 대북정책을 둘러싸고 나타나고 있는 남남갈등의 극복 없이는 불가능하다는 사실에서 비롯되었다. 즉, 민족화해 못지않게 남남대화도 중요하다는 인식이 고취되면서³⁹⁴ 우리 사회의 다양한 계층, 지역 그리고 세대를 아우르는 국민적 통합의 절실함이 부각되었다.

2. 보혁갈등의 배경 및 존재양태

가. 보혁갈등의 배경

최근 한국사회에서 보혁갈등은 거의 모든 분야에서 다양한 형태로 나타나고 있다. 보혁갈등의 대표적인 형태는 민족화해 과정에서 나타난 남남갈등이다. 남남갈등은 통일 및 대북정책을 둘러싼 궁극적 목표, 현실인식, 접근방식 등의 차이에서 오는 이념적 갈등 양상이라 할 수 있다. 남북한 분단체제가 타파되지 않는 한 통일정책의 추진과 한반도 문제의 접근방식을 둘러싼 보혁갈등은 쉽사리 해소되기 어렵다. 좌우대립 또는 보혁갈등은 분단체제 자체에 내장된 고유한 속성이다. 좌파와 우파, 보수와 진보는 분단체제의 쌍생아로서 냉전시대의 오랜 관행적 침묵 상태를 깨고 최근 한국사회의 모든 분야에서 대립적·갈등적 입장

394 1998년 9월, '민족화해'를 모토로 설립된 통일운동협의체인 민족화해협력범국민협의회는 다음해 1999년에 '남남대화'의 중요성을 지적했다. 민화협정책위원회 편, 「민족화해와 남남대화」 (한울아카데미, 1999), 참조.

을 드러내고 있다. 특히 김대중 정부의 햇볕정책을 둘러싼 지지와 비판이 남남 갈등을 야기한 계기였다면, 그러한 남남갈등의 배경 위에서 노무현 정부의 대미 인식과 대북정책은 한국 사회의 다양한 입장과 이념의 차이를 보다 뚜렷이 드러내는 균열점으로 작용했다.

(1) 보혁갈등은 좌파 우파 모두 위기의식의 표출이다

그런데 한국사회의 국론분열로, 최근 시민사회 내 투쟁적 대결양상으로 나타나고 있는 보혁갈등의 특징은 좌우 양측 모두 심각한 위기의식의 표출이라는 데에 있다. 위기의식은 진보주의적 좌파의 입장에서는 한국현대사의 굴곡 속에서 마침내 집권 고지에까지 올랐지만, 이 ‘역사적’ 계기를 지켜내고 진전시킬 수 있는 물질적 토대가 충분히 구축된 상태도 아니며 더욱이 정치적·이념적 체계모니를 완전히 장악한 상태도 아니라는 데에서 긴장과 위기감이 나타날 수 있다. 여기서 보수 세력의 반격과 특히 외세 즉, 진보주의적 좌파의 존재와 방향에 커다란 영향을 미치는 외생 변수인 미국의 입장이 진보세력의 집권에 결코 우호적이지 아니라는 점에서 미국에 대한 비난과 함께 우려감이 증착되고 있다.

보수우파의 위기의식도 심각한 수준이다. 보수우파는 두 번에 걸친 대통령 선거에서의 패배로 엄청난 충격과 좌절로 거의 정신적 공황 상태에 빠지다시피 했다. 여기에다 분단 반세기 동안의 보수우익의 이념과 가치체계였던 반공자유주의가 해체되면서 남한 사회 내 친북성향이 확산되고, 한미동맹의 근간이 흔들리는 상황 속에서 보수주의자들의 설 땅조차 찾기 어려울 뿐만 아니라 한국의 미래가 암담하다는 분노와 우려가 점증하고 있었다. 이처럼 보수우파는 정치적·이념적으로 자기 위상을 정립하지 못하고 있던 상황에 북핵 문제와 현 정부 출범을 전후로 주한미군과 한미동맹, 그리고 이라크 파병 문제 등을 둘러싸고 (반

북)반핵과 국익의 가치이래 보수우익의 존재확인 과 결집을 과시함으로써 정치적·이념적 패퇴의 위기를 극복할 수 있는 계기를 마련하였다. 현 단계 한국사회의 좌·우 대치구도가 이와 같은 심각한 위기의식에 기인한다면, 이러한 갈등양태는 돌출적이고 과격한 언행을 낳을 수 있고 비타협적이고 가치편향적인 논리와 주장은 점차 극한적 투쟁양식과 폭력으로 기울어질 경향성이 높다는 점에서 무척 우려되는 상황이 아닐 수 없다.

사회운동의 모멘트는 왜곡된 억압체제에 대한 저항의식과 자기희생을 통한 도덕성을 행동의 준거로 삼는데, 현재 우리 사회의 보혁갈등은 “밀리면 끝이다”, “더 이상 밀리면 자멸한다”는 강박관념에 사로잡혀 극단적 언사와 과격한 행동을 표출하고 있는 상태다.

(2) 보수주의자의 초상

한국의 보수주의자들은 스스로 건국의 주역으로, 산업화의 주체세력이자 주력군으로 자임해왔다. 오늘날 한국사회의 경제적 성공의 신화는 마땅히 보수주의자들에게 돌아가야 할 당연한 몫이라 할 수 있다. 그러나 보수주의자들은 지금 그들의 지식 세대로부터 아무런 존경을 받지 못하고 어떠한 감사의 말을 들어보지도 못한 가운데, 오히려 ‘수구꼴통’으로 혐오와 비난의 대상이 되고 말았다. 이런 점에서 한국의 보수주의는 역사 해석에서 패배했고, 스스로의 이미지 관리에서도 실패했다. 이 모든 결과는 바로 현실에 안주하고 변화를 거부하면서 수구기득권층으로 전락하고 만 보수주의자 스스로에게 귀책사유가 있다. 말하자면 보수주의자들은 오래 동안 역사와 미래에 대한 성찰(省察)능력을 상실해왔으며, 심지어 산업화 과정의 어두운 진실에 도전해온 반독재 투쟁과 민주화의 참된 의미를 이해하려는 의지가 거의 없었다고 할 수 있다.³⁹⁵

IMF로 인한 우리 사회의 광범한 충격은 중산층의 몰락과 해체의 가속화로

나타났다. 이미 IMF 충격 이전부터 신자유주의적 세계화에 의해 우리 사회 기층 민중의 배제와 중산층의 해체가 진행되어 왔으나 IMF로 인해 우리 사회의 대다수 성원의 전통적인 중산층의식조차 사라지고 말았다. 중산층의 몰락은 극심한 계급적 양극화 현상을 초래했으며, 그 결과 정치사회적 불만이 팽배하고 미래에 대한 전망의 부재로 사회적 구심력이 상실되었다. 이 과정에서 보수특권층에 대한 증오와 엘리트계층에 대한 실망과 혐오로 사회변혁의 열망이 고조되는 가운데 민주주의적 지향성을 표방하는 포퓰리즘적 형태의 주장에 동의하는 분위기가 배태되었다. 사회경제적으로 특권 향유의 기득권층은 도덕적 비난의 대상이 되었을 뿐만 아니라, 정치사회적 엘리트층은 한국사회의 미래를 담당하기에는 이미 부패와 부정의의 대명사이자 극복대상으로 인식되었다.

(3) 진보좌파의 존재이유(raison d'être)

역사적 사회주의의 대실패에도 불구하고 한국의 좌파는 살아남았다. 여기엔 신자유주의의 세계화의 짙은 그림자가 사회정의의 비판의식을 다시 일깨웠던 것이다. 자유시장의 신화를 신봉하면서 궁극적으로 초국적 자본의 이익에 복무하는 신자유주의를 무비판적으로 수용할 수 없으며, 한국사회가 신자유주의적 세계화에 의해 해체되고 모든 인간의 삶의 조건이 피폐해질 수밖에 없는 현실에서 신자유주의 즉, 자본주의에 대한 비판세력으로 한국사회에서 좌파의 존재 이유가 재발견될 수 있었다.

395 보수정치인의 자기진단인 “우리 보수는 무엇을 잘못했는가?” 라는 글에서 4가지 잘못을 술회했다. 첫째, 지향해야 할 가치에 투철하지 못했다. 둘째, 내부 기회주의와 기득권 세력에 관대했다. 셋째, 자기 혁신과 변화를 주저했다. 넷째, 유능하고 참신한 차세대를 키우지 못했다 등으로 요약한 바 있다. 최병렬, “대한민국 한국정치 한나라당이 가야할 길”(2003.5.27).

신자유주의적 세계화는 국제기구와 초국적 금융자본의 이익과 일치하는 미국의 세계지배 전략으로 강요된 현실이다. 신자유주의 강령인 ‘탈규제화, 자유화, 민영화’의 세 가지 흐름은 국가이데올로기 수준으로 격상되면서 미국과 국제기구의 경제정책의 전략적 도구로 기여했다. 미국 경제는 모든 대항세력과 국제적 통제로부터 벗어나 “승리자가 모든 것을 갖는다”는 하나의 철칙을 관철시켰다. 1990년대 초부터 전 지구를 휩쓴 세계화는 자본의 자유를 위한 이데올로기로 자유무역을 통한 복리증진은 허구적 논리로, 민주주의와 삶의 질에 대한 무차별적 공격으로 나타났다. 세계적 차원의 경제적 통합, 즉 세계화 과정이 동반하는 결과는 한편으로는 미국을 비롯한 전 지구적 패권국가와 제3세계 비유럽국가 사이의 증폭되는 간극과 함께, 다른 한편으로는 미국이든 한국이든 지구상의 모든 국가의 중산층의 몰락과 더불어 자본주의의 역사만큼 오래된 분배갈등을 더욱 첨예화시키는 결과를 초래했다.³⁹⁶

특히 이 과정에서 한국의 진보주의적 좌파는 신자유주의의 본산인 미국을 한국 민주주의와 한국 민중의 삶의 기반을 위협하는 새로운 제국주의로 규정하면서, 한반도의 평화와 남북한 통일에 대한 ‘우리 민족끼리’의 민족주의적 정서를 이해하지 못하는 하나의 ‘외세’로서 극복대상으로 인식하는 경향을 보였다. 이처럼 한국의 반미감정은, 오래 동안 반미감정의 무풍지대였지만, 신자유주의적 세계화의 충격과 한국의 민주주의와 경제력에 조응하는 국가적 위상과 민족적 자주意識이 전혀 반영되지 않는 한미관계 등은 비판과 극복의 대상이 되지 않을 수 없었다.

396 한스 페터 마르틴·하랄트 슈만 저, 강수돌 역, 『세계화의 뒷』 (영림카디널, 1997), pp. 189~247.

나. 보혁갈등의 존재양태

보혁대결의 가장 중심축인 남남갈등은 통일관, 대북인식, 대북정책, 북한 핵 문제, 한미동맹과 주한미군 문제 등 한미관계 일반으로부터 보다 추상적인 평화, 분단극복, 민족문제 등 모든 사안에 대해 대립축을 형성하고 있다. 대북인식과 한미관계의 문제를 둘러싼 친북적 성향은 반미로, 반북적 성향은 친미로 연계된다는 점에서 다소 과도한 단순화를 시도한다면 ‘친북=반미’와 ‘반북=친미’로 바라볼 수 있다.

이러한 남남갈등에 대한 이해방식으로 남남갈등은 분단 반세기 이상의 적대관계가 남북한 화해협력관계로 전환되는 과도기적 상황 즉, 한반도 냉전체제의 해체과정에서 나타나는 불가피한 진통이라는 논리가 일반적이다. 사실 과도기적 상황에서 나타나는 문제라는 점도 무시할 수 없다. 그러나 이러한 시각은 두 측면에서 문제점을 안고 있다. 하나는 남북한 화해협력의 역사적 당위성을 전제로 화해협력의 패러다임이 자리 잡으면 남남갈등은 자연스럽게 해소된다는 통과의례적 진통으로 보는 시각이다. 모든 정치사회적 갈등은 궁극적으로 시간이 해결해 준다는 사고방식은 인류의 경험칙에 비취 전혀 틀린 말은 아니지만 엄연한 현실적인 남남갈등의 극복에 구체적인 시사점을 주지 않는다. 다른 하나는 남남갈등은 남북한 ‘화해협력’의 역사적 대명제에 동의하지 않거나 아직 냉전의식을 극복하지 못한 데에서 나타나는 갈등으로 설명한다. 이 경우 남남갈등은 화해협력론과 냉전의식과의 갈등이라는 이분법적 구도로 파악되면서 갈등의 한 당사자는 다른 측에 의해 설득과 홍보의 대상이 된다. 이러한 구도에서 남남갈등의 양 당사자의 서로 다른 입장의 경청을 통한 존중과 상호이해의 틀을 발견하기는 어렵다.

(1) 좌우 역할의 전이현상

우리 사회의 갈등은 민주화 이후에도 좌우 갈등은 내연(內燃)하고 있었으나, 김대중 정부이후부터 나타나기 시작한 좌우 갈등의 새로운 특성은 내생적(endogeneous) 성격이 강한 갈등이라는 점이 주목된다. 이는 분단이후 민주화 이전까지 우리 사회의 갈등의 성격이 세계적 냉전체제로부터 기인한 외생적(exogeneous) 성격과는 다르다는 점이다. 그리고 김대중 정부시기까지 ‘침묵하는 다수로 자처했던 보수우파가 노무현 정부가 들어서면서 ‘행동하는 보수로 바뀌기 시작했다는 것도 전혀 다른 현상이다.

진보좌파는 항일세력, 자주, 반독재민주화 운동의 역사적 계보 위에서 통일, 평화, 민주, 개혁세력으로 자임한다. 한국사회의 역학구도를 통일/반통일, 평화지향/전쟁추구, 민주/반민주, 개혁/반개혁 등의 이분법적 구분 속에서 진보좌파는 반외세 민족주의적 성향을 보이는 한편, 북한체제에 대한 상당한 관용성을 발휘하고 있다. 반면 보수우파는 건국과 산업화의 주역이나 친일잔재세력으로 분단체제에서 친미·반공반북세력으로 탈바꿈하면서 분단수혜층, 외세기생세력, 수구기득권세력으로 비판받아 왔으나, 오래 동안 한국사회의 모든 분야에서 헤게모니를 장악해왔다.

한국사회는 1987년에 형성된 정치균열의 구조가 지금까지 지속되고 있는 형태로 1987년 6월항쟁 결과 쟁취한 대통령직선제 구도와 함께 민주화운동의 투쟁의 장(場)이 한편으로는 제도권 정치에 흡수되었고, 다른 한편으로는 시민사회의 폭발과 함께 다양한 시민운동의 형태로 나타나게 되었다. 여기서 현 단계 한국사회의 정치구조의 특징을 ‘87체제’라 부른다면, ‘87체제’는 노태우 ‘6공정부’ - 김영삼 ‘문민정부’ - 김대중 ‘국민의 정부’ - 노무현 ‘참여정부’의 시기까지 진보세력의 점진적 득세와 보수세력의 경향적 퇴조를 보여준 과정이었다고 할 수 있다. 그런데 반독재 민주화시대에는 진보좌파세력 대 국가공권력과의 충

돌이 일반적인 현상이었다면, 현 정부아래서는 시민사회내의 좌우, 보·혁 대결로 나타나는 한편, 보수우익 측에서 정부에 대한 비판세력으로 등장한 것이 새로운 현상이다. 특히 양측 모두 한국사회의 미래지향적 대안 제시를 둘러싼 갈등이라기보다 반미친북의 ‘반전평화’, 반북친미의 ‘반김반핵’ 등 네거티브 캠페인을 전개하면서, 규범적 가치인 민족중시 논리와 현실적 가치인 국가이익 중심논리의 대립상을 보여주고 있다.

반독재투쟁과 민주화운동을 통해 존재의 정당성을 확인하는 진보좌파의 경우, 좌파의 고유한 내재적 가치인 인권과 민주주의 문제를 북한체제에 대해서는 침묵 방관하고 있는 점에서 좌파는 인류사회의 보편적 가치와 규범을 외면하고 왜곡하고 있다는 비판을 면하기 어렵다. 오히려 한국 사회의 인권과 민주화 문제를 외면하고 등한시했던 보수우익 측에서 정략적 비판이라는 지적에도 불구하고 북한의 인권과 민주화 문제를 선점하고 나섰다. 이처럼 좌우파는 서로의 이념과 가치기준이 전이된 상태에서 행동하는 모습을 보여주고 있다.

더욱이 진보좌파는 신자유주의적 세계화와의 관련 속에서 한국사회의 작동 메카니즘과 대내외적 모순구조에 대한 치밀한 분석을 통한 대안적 모색을 추구하려는 노력보다는 보수우익에 대한 혐오와 맹목적 증오를 통해서만 자기정당성의 근거를 찾으면서, 한국사회에 편만한 대미의존 성향에 대한 ‘반동’으로 이미 세계사적 차원에서나 민족사적 차원에서 국가존립의 의의를 인정받지 못하는 북한체제에 대해 친북적 성향을 보이는 시대착오적이고 자기당착적인 모순에서 헤어나지 못하고 있다. 보수우익에 대한 비난의 수준을 넘어서지 못하는 한 진보좌파의 존재의의는 회의적이며 미래는 불투명하다. 민족사회의 항쟁에 대한 대안제시의 의지와 역량의 부재, 그리고 역사적 방향감각의 상실이야말로 지금 한국의 집권 진보좌파의 위상과 모습이라는 비판도 새겨 들을 만 하다.

(2) 햇볕정책과 상호침투

햇볕정책은 ‘대립과 갈등의 시대’로부터 ‘화해와 대화의 시대’로 전환하는데 크게 기여했다. 추진과정에서 국민적 여론수렴과 정책추진의 투명성을 강조하였음에도 불구하고 국민들의 지속적이고 충분한 지지를 얻지 못하고 오히려 대북정책을 둘러싼 ‘남남갈등’을 부각시킨 아쉬움이 있다. 이는 국내적 냉전의식의 문제도 있지만, 김대중 정부의 대북정책의 ‘목적정당성’에 대한 지나친 확신으로 인해 정책적 ‘수단의 정당성’을 간과한 데에서 빚어진 측면도 없지 않다. 그럼에도 햇볕정책은 남북관계를 ‘화해와 대화의 시대’로 전환시켜야 하는 탈냉전의 역사적 과제에 부응한 정책이었으며, 햇볕정책 추진과정상의 문제점은 대결로부터 화해, 불신으로부터 대화로의 전환 과정에서 반드시 겪어야 하는 예고된 혼란과 진통으로 이해할 수 있다.

화해협력은 언술 차원에서 담론적 헤게모니를 장악하면서 이데올로기적 도그마 수준으로 자리 잡은 측면도 있으나, 주목되는 사실은 햇볕정책·화해협력은 남북한 사회에 각각 의도하지 않은 역설적 현상을 초래했다는 점이다. 즉, 남한 사회에서 ‘민족화해’ 담론은 남남갈등을 유발하는 요인으로 작용했지만 반미 분위기와 결합하여 대선국면에서 북한 김정일 정권에 상대적으로 포용적인 정치세력의 집권에 긍정적인 요인으로 작용했던 것이다. 이와 더불어 햇볕정책은 북한 주민들에게는 남북한 인적·물적 교류를 통한 외부정보의 유입으로 체제 이반의 계기를 제공하면서 북한체제의 주민통제력의 근간을 흔들여 놓았다. 말하자면 햇볕정책은 남북한 사회 양측에 의도하지 않은 상호침투 효과를 가져왔던 것이다. 상호침투의 결과 남한사회에는 친북 분위기를 우려하는 목소리가 나타나게 되었으며, 북한사회에는 엘리트층의 부패와 독직 그리고 주민대중의 국가통제망으로부터의 이탈현상이 증대되는 한편 탈북자들의 말처럼 “낮에는 사회주의, 밤에는 자본주의”의 사회분위기가 나타나게 되었다. 더욱이 화해협력정책

에 의한 대북경협은 북한 주민의 대남 적개심을 해소시키고 남한 사회에 대한 긍정적인 관심을 유발시키기도 했으며, 북한체제의 변화를 불가역적 상황으로 이끄는 데 기여했다. 어쨌든 중장기적 전망에서 보면, 햇볕정책에 의한 남북한 사회의 상호침투 효과는 보다 개방적이고 미래지향적인 체제 중심으로 민족사가 진전될 계기로 작용했다고 볼 수 있다.

3. 국민통합: 균열점과 통합전망

현재 한국사회의 좌 우의 시좌구조(視座構造)는 김정일 체제의 북한과 그리고 미국을 어떻게 보느냐 하는 데에서 결정되는데, 좌파는 민족적 가치와 ‘자주’를 앞세우는 반면, 우파는 국가이익을 앞세우면서 자유민주주의의 정체성을 강조하고 있다. 따라서 이제 한국사회의 이념적 문제를 ‘소모적인 논쟁’으로 밀쳐 버리지 말고 적극적인 토론영역으로 끌어들이는 작업이 필요하다. 이 장에서는 보혁갈등의 근본적인 균열점을 세 차원에서 즉, 대북인식과 관련한 민주적 평화론, 대미관 그리고 통일관을 중심으로 접근하고자 한다.

가. 북한과 민주적 평화론

김대중 정부의 대북시각은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 북한의 체제는 이미 실패한 체제로 오래 지속될 수 없다. 둘째, 그렇다 해도 북한이 곧 붕괴할 가능성이 별로 보이지 않는다. 셋째, 비록 우리가 기대하는 것만큼 큰 변화는 아니지만 북한의 변화는 이미 시작했다. 넷째, 그럼에도 북한의 대남전략 군사노선은 포기하지 않고 계속 유지할 것이다.³⁹⁷ 이러한 대북인식에 기반한 대북

397 임동원, “국민의 정부의 대북정책”, 민족의 화해와 평화를 위한 제2차 조찬포럼,

정책은 봉쇄정책, 불개입정책, 포용정책의 세 가지 옵션이 있을 수 있는데, 이 가운데 미국이 1970년대 동유럽에 구사했던 데탕트정책 즉 화해정책인 포용정책(내용적으로 화해협력정책, 비유법으로 햇볕정책)이 한반도 평화통일을 추구하는 데에 현실적으로 적용 가능한 정책으로 이해되었다. 나아가 포용정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 한반도 냉전구조가 해체되어야 한다는 인식아래 냉전구조 해체를 위한 과제를 제안했다. 한반도 냉전구조 해체를 위해 우리 정부는 북한의 변화와 개방을 위한 여건조성과 핵·미사일 등 대량살상무기 제거를 주요 과제로 삼았다.³⁹⁸

그런데 결과는 한반도 냉전체제 해체를 위한 정부의 의지와 노력에도 불구하고 한계에 부딪히고 말았다. 이는 미국 클린턴 민주당 정부와는 달리 부시 공화당 정부의 강경한 대북정책을 문제 삼을 수도 있지만, 핵·미사일 등 대량살상 무기에 집착할 수밖에 없는 북한 수령체제의 고유한 속성을 간과한 측면도 무시할 수 없다. 더욱이 북한의 개혁·개방은 대외적 여건조성에 영향을 받을 수도 있지만 근본적으로 개혁·개방은 그 자체가 목적이라기보다는 김정일 체제유지를 위한 종속변수의 성격이기에 체제유지에 충격을 가하거나 마이너스 효과를 가져올 수 있는 개혁·개방은 언제든지 거부될 수 있다. 따라서 개혁·개방은 불가역적 상황에서 떠밀려 조금씩 진전되거나 “열었다 닫았다”를 반복하면서, 다른 한편 체제유지를 보장받기 위해 군사중심주의와 대민통제기구의 강화와 함

1999년 3월 11일

398 냉전구조 해체의 5가지 과제: ①남북대결과 불신관계를 화해와 협력관계로 전환, ②미·북 제네바합의를 쌍방이 성실히 이행하면서 상호위험을 감소시키고 관계개선, ③북한이 안심하고 변화와 개방을 추진해 국제사회의 책임 있는 일원으로 역할을 할 수 있도록 여건과 환경 조성, ④한반도에서 핵과 미사일 등 대량살상 무기 통제·제거, 군비통제 실현, ⑤정전체제의 남북평화체제로의 전환, 법적 통일에 앞서는 사실상의 통일상황 추구 등. 김대중 대통령 CNN 위성회견(1999년 5월 5일), 참조

께 대량살상무기에 대한 유혹을 떨쳐버릴 수 없게 된다. 요컨대 북한 수령체제 자체가 존속하는 한 한반도 평화체제 구축을 위한 냉전구조의 해체는 불가능하다고 볼 수 있다. 달리 말해 한반도 냉전구조 해체와 한반도 평화체제 구축의 전제는 북한체제의 ‘정상화’에 달려 있다고 해도 과언은 아니다.

중국과 러시아는 이미 20세기 전체주의 국가의 낡은 유제를 극복하고 시장 경제 중심으로 경제성장의 안정적인 궤도에 올랐을 뿐만 아니라 정치사회적 민주주의의 도정에 놓였다. 이처럼 과거 사회주의 국가로 한반도의 안보불안과 전쟁 위협의 적대적 국가였던 중국과 러시아는 모두 시장경제와 민주주의를 수용함으로써 이들 국가에 의한 안보위기와 전쟁가능성은 이제 비현실적인 것으로 되었다. 이렇게 볼 때 안보불안과 전쟁위협이 근본적으로 해소되는 길은 주변 관련국의 체제적 성격, 즉 민주주의 체제의 수용 여부에 달려 있다는 사실을 확인할 수 있다. 따라서 냉전구조 해체와 한반도의 평화는 곧 북한체제의 민주주의 수용 여부와 더불어 인류 보편적 가치와 문명사회의 규범을 존중하는 데 달린 문제라고 하겠다.

이 지점에서 필자는 냉전체제 붕괴이후 전쟁과 평화에 대한 경험적 연구를 통해 ‘국가는 민주적일수록 그들의 대외관계가 평화적이다’는 사실을 발견한 ‘민주적 평화론’(Democratic Peace)의 의의를 강조하고 싶다.

(1) “민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다(Democracies almost never fight each other)”

어떤 나라가 민주적일수록 그 나라는 평화지향적이며 더욱이 ‘민주국가 상호간에는 전쟁이 없다’는 명제는 1960년대 이래 민주적 평화론자들의 지속적인 연구관심사였다. 여기서의 민주주의는 근대적 국제체제에서 국가간 평화를 논한 칸트가 말하는 통치방식으로서의 공화제의 연장선 위에 있으며, 이를테면 자유

롭고 공명한 선거에 의한 지도자의 선출, 인권의 보장, 권력분립 등을 내용으로 하는 정치구조와 제도를 가리킨다.³⁹⁹ 현대 민주주의는 일찍이 달(Robert A. Dahl)이 규정한 권력핵이 다원화되고 중층적이고 상호 규정적인 권력구조(poliarchy)를 말할 수도 있으며, 헌팅턴의 견해처럼 21세기의 민주주의체제는 단순화시켜 말한다면, 후보자의 자유경쟁과 주기적인 공명선거가 보장되는 체제로 규정할 수도 있다.⁴⁰⁰ 어쨌든 이들 민주적 평화론자들의 경험적 연구는 국가는 민주적일수록 그들의 대외관계는 평화적이라는 사실을 밝혀 놓았다. 물론 민주국가의 경우도 폭력을 사용하고 전쟁을 수행하지만 적어도 민주국가끼리는 전쟁을 하는 경우가 별로 없다. 이러한 ‘민주적 평화론’에 대한 한 경험적 연구는 1789년에서 1941년까지 116개의 전쟁에 대한 연구를 통하여 민주국가간의 전쟁이 없음을 증명하고 있으며,⁴⁰¹ 일반적으로 민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다는 사실을 입증하고 있다.⁴⁰²

그렇다면 민주국가끼리 싸우지 않는 이유는 무엇인가? 그 대답은 지극히 간단하다. 즉, 민주국가 지도자들은 전쟁을 함으로써 얻을 수 있는 인센티브가 거의 없기 때문이다. 민주국가가 타국과의 관계에서 무력 분쟁의 길로 나아가면 국민은 전쟁을 정치의 연속이라고 본 클라우제비츠(Karl von Clausewitz)와 달리 그것을 다른 수단에 의한 외교정책의 연장으로 보지 않고 대외정책의 실패로 보기 때문이다.⁴⁰³ 민주국가의 정치지도자들은 전쟁으로 생명과 재산을 잃기

399 Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace - Principles for a Post-Cold War World* (Princeton University Press, 1993), p. 3.

400 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma, 1991), pp. 7-9.

401 Dean Babst, "Elective Government: A Force for Peace", *Industrial Research* (April 1972), pp. 55-58.

402 R. J. Rummel, "Libertarianism and International Violence", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 27, No. 1(1983), pp. 27-71.

를 꺼리는 국민들의 여론을 거부할 수 없는 것이다. 민주적 평화론자인 러셋은 민주국가간에 전쟁이 없는 이유를 민주국가의 규범·문화와 구조·제도를 통해 보다 분석적으로 설명하기도 한다.⁴⁰⁴ 민주국가의 지배적인 규범은 평화적인 경쟁, 그리고 설득과 타협이다. 비민주국가에서는 정책결정자나 독재자가 권력유지를 위한 국내정치 갈등이나 타국과의 갈등해결 방식으로 위협과 폭력적 수단을 손쉽게 선택하나, 민주국가에서는 평화적인 규범·문화와 정책결정 구조가 그와 같은 폭력적인 수단의 선택을 허용하지 않는다.

그러나 민주국가이면서 가장 많은 전쟁을 수행한 나라는 바로 미국이다. 춤스키는 냉전시대 미국이 개입하지 않은 전쟁은 없었다는 입장에서 미국이 테러의 표적이 될 수밖에 없는 이유를 밝히고 있다.⁴⁰⁵ 20세기 미국은 제3세계의 지역긴장 유지와 개입전쟁을 통해 ‘제국’의 신화를 유지해왔다. 이는 일찍이 아이젠하워 대통령이 그의 유명한 고별연설에서 경고했던 군산복합체가 지구상 모든 분쟁의 배후가 되고 있는 사실을 반증한다.⁴⁰⁶ 그런데 민주국가인 미국이 지역분쟁을 조종하고 개입하는 상대는 대부분 비민주국가인 경우가 많다. 그러나 예외적인 사례, 즉 미국이 민주적 국가에 개입한 사례도 적지 않다. 물론 이 경우는 은밀한 정치공작과 배후조종의 형태로 개입하는데 한국제주도(1948), 이란(1953), 과테말라(1954), 인도네시아(1957), 브라질(1961), 칠레(1973), 니카라과

403 Alex Mintz and Nehemia Geva, “Why Don’t Democracies Fight Each Other?”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 37, No. 3(1983).

404 Bruce Russett, “The Fact of Democratic Peace”, *Debating the Democratic Peace* (the MIT Press, 1996), pp. 58-81.

405 노암 춤스키 저, 장영준 역, 『불량국가: 미국의 세계지배와 힘의 논리』 (두레, 2001) 참조

406 Dwight D. Eisenhower, “Liberty Is at Stake”, Herbert I. Schiller and Joseph D. Phillip, eds., *Super-State: Reading in the Military-Industrial Complex*, (Urbana, III, 1970), p. 32.

(1981) 등으로, 이들 나라들은 국내적으로 민주적 절차에 의해 수립된 정부임에도 불구하고 냉전시대 공산화나 친소 성향으로 기울어질 것을 우려하여 정부전복 공작이나 분쟁을 배후 조종했던 것이다.

‘민주적 평화론’은 이처럼 민주국가인 미국이 민주국가인 제3세계 국가를 전복시키기 위한 은밀한 공작이나 반정부세력의 배후조종 - 미국의 배후조종에 의한 쿠데타세력이 집권한 경우 전 정부보다 훨씬 덜 민주적이고 폭압적인 정권인 사례도 많다 - 형태까지 포괄하여 설명하는 데에는 한계를 지닌다. 그러나 정치적으로 안정되고 산업화된 민주국가끼리는 갈등적인 대외관계가 분쟁이나 공개적인 전쟁으로까지 발전되지는 않는다는 명제는 여전히 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 이는 제2차 세계대전 후 서구유럽국가간, 또는 미국과 산업화된 민주국가간 분쟁이나 전쟁이 일어나지 않았고 앞으로도 비평화적 전쟁가능성은 높지 않다는 경험적 규범적 사실을 확인한다면 다시, “민주적일수록 평화적이다”는 명제의 타당성을 주장할 수 있다. 어쩌면 이러한 민주적 평화론은 하나의 ‘자기충족적 예언’(self-fulfilling prophecy)의 효과를 지닌다고 할 수 있다. 인간의 규범이 행동을 규율하는 것이라면 규범의 내면화는 그 규범의 현실화로 이끌 수 있다. “민주국가끼리는 전쟁하지 않는다”는 명제를 되풀이함으로써(규범성) 민주국가끼리 전쟁하지 않을 개연성(실천성)이 강화될 것이다. 민주주의의 보편화에 상응하여 세계적 수준에서도 민주국가 상호간에 군사적 대립과 전쟁의 가능성은 크게 줄어들 것은 분명하다.⁴⁰⁷

한반도 냉전구조 해체와 평화체제 구축은 김대중 정부의 대북정책의 목표였을 뿐만 아니라, 현 정부 평화번영 정책의 기본구도도 마찬가지로 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기 억제와 군사적 신뢰구축과 군축을 통한 평화체제 구축을 지향하고 있다. 그러나 우리 정부의 의지와 노력과는 달리 냉전구조 해체와

407 최상룡, 『평화의 정치사상』 (나남출판, 1997), pp. 269-276.

한반도 평화체제 구축은 북한체제 자체의 속성과 분리해서 접근할 수 없는 문제임이 여실히 증명되고 있다. 북한은 개혁·개방을 체제유지를 위한 불가피한 선택으로 여기면서도, 체제보장의 안전판이라 할 수 있는 핵·미사일 등 대량살상무기의 포기가 쉽지 않다는 사실을 보여주고 있다. ‘주체국가’ 북한은 미국으로부터 체제보장을 얻어내기 위해 핵·미사일 카드를 활용하지 않을 수 없고, 미국 조야에서 언급되는 ‘정권교체(regime change)시나리오에 촉각을 곤두세우고 있다. 체제유지 자체가 지고(至高)의 선(善)이며, 개혁·개방, 대미정책, 대외정책, 대남정책 등 모든 대내외 정책을 체제유지의 목표에 둔다면, 남북관계와 한국의 안보 그리고 한반도의 평화는 북한 통치엘리트의 체제유지 목표에 종속될 수밖에 없다.

만약 한반도를 비롯한 동북아지역의 긴장이 미국의 국익에 유리하다고 판단한다면 북한 수령체제의 존재와 행태는 미국의 국가이익과 군수산업의 이익에 기여하는 순기능적 역할을 하는 역설이 발생한다. 최근 미국 중앙정보국(CIA) 산하 국가정보위원회(NIC)의 보고서에 나타난 한국의 포용정책이 가져올 북한 변화 상황에 대해 우려의 눈초리로 바라보고 있는 모습은 우리에게 많은 점을 시사한다.⁴⁰⁸ 즉, 미국은 한국의 포용정책이 지난 50년간 주요 적대국이자 군사적 위협으로 보이왔던 북한이 남한의 포용정책으로 개혁·개방에 성공하여 민주적 국가로 전환하는 것이 미국의 안보패러다임에 도전이 되며, 주한미군 주둔의 명분을 약화시켜 한반도에서의 미국의 전략적 입장이 수정되는 것을 바라지 않는 것으로 확인되었다. 따라서 현 단계에서 미국은 한반도 평화체제 구축에 적극적일 이유가 없으며, 동북아지역에서의 미국의 위상과 역할이 축소 조정될 수 있는 북한의 민주화 시나리오를 바라지 않고 있다고 추론된다.

408 US National Intelligence Council, *North Korea's Engagement: Perspective, Outlook, and Implication: Conference Report* (May, 2001), p. 6.

한반도에서 전쟁을 막고 평화를 구축하는 길은 ‘민주적 평화론’에서 강조하는 바와 같이, 남북한 모두 전쟁이 누구에게도 아무런 이익이 되지 않는 국가일 때에만 가능하다. 북한의 민주주의만이 남북한 공존공영의 미래를 보장할 수 있다. 따라서 북한체제의 민주주의적 수용, 문명사회의 규범과 인류 보편적 가치의 존중 등의 문제가 긴급하다는 사실에 대한 인식의 전환이 절실히 요구된다. 물론 북한의 민주주의가 당위적 요청임에도 불구하고 미국적 가치와 패권에 도전하는 “반(反)기독교, 반(反)민주주의, 반(反)시장주의” 정권을 분쇄함으로써 민주주의의 강제화된 확산을 추구하는 미국의 신보수주의자들(Neo-Conservative: Neo-Con)의 신념에 전혀 동의할 수 없으며⁴⁰⁹, 또한 우리가 북한의 민주화를 강요하는 것도 결코 바람직하지 않다.

그러나 북한 핵·미사일 문제를 둘러싼 한반도 위기국면의 주기적 발생은 결코 ‘냉전구조 해체=한반도평화체제 구축’의 패러다임으로만 해결될 수 있는 성격의 문제가 아니라는 점을 이해할 필요가 있다. 한반도의 평화는 전쟁을 일으키거나 위기국면을 조성할 필요도 없으며 국제사회에서 ‘불량국가’로 규정될 이유도 없는 북한체제의 최소한의 민주주의적 형식과 내용의 수용 태도 여부에 달려 있다고 하겠다. 이는 우리 사회의 민주주의의 내용과 성격을 성찰할 수 있는 계기이기도 하며, 통일한국의 정치체제의 미래와도 관련된 문제이기도 하다. 따라서 한반도의 구조적 위기와 불안정한 평화를 안정적인 평화체제로 정착시킬 수 있는 중장기적 전망 속에서, 북한체제의 민주화 문제를 우리의 인식체계 속에 편입시킴으로써 통일과 대북정책에 대한 국민통합의 지평을 열어갈 수 있다.

409 Statement of Principles, *Project for the New American Century*(PNAC, June 3, 1997), <<http://www.newamericancentury.org>>.

나. 대미관(對美觀): 미국은 우리에게 무엇인가?

미국은 우리에게 무엇인가. 분단과 전쟁, 군부독재, 신자유주의적 세계화. 이는 한국 현대사 자체로, 한국현대사의 모든 부정적인 형태와 극복해야 할 대상의 배후엔 반드시 미국이 도사리고 있다는 인식이 널리 확산되고 있다. 분단의 원흉이자, 남북한 화해협력과 통일을 가로막는 제국주의적 외세로, 미국은 한국사회의 모든 악의 근원이다. 이러한 인식은 분명 충격적이고 새로운 현상이다. 촛불시위가 온 나라를 태울 수 있고, 적어도 반미전선에 동참하지 않는 정치세력의 집권을 좌절시킬 수 있었으며 친미성향의 지식인과 정치가는 반민족적 반통일적 인사로 비난과 매도의 타깃이 되는 것이 오늘의 현실이다.

한반도의 분단은 전후 냉전체제의 형성기에 진영간 대결의 최전선으로서 강대국간 패권정치의 제물이었다. 그러나 분단이 외세의 한반도 강점에 의한 것이었다면, 전쟁은 남북한 각각 미국과 소련의 외세를 배경으로 등장한 정치세력이 외세에 의존하여 무력으로 통일을 추구하려한 과정에서 일어난 민족내적인 문제였다. 분단은 국제정치의 논리에 의한 것이었다면, 동족상잔의 전쟁은 무력 통일을 추구한 북한의 정책적 결단에 의해 일어난 것으로 북한의 예상과는 달리 미국의 개입으로 한국전쟁은 국제전으로 비화하게 되었다. 그러나 전쟁의 포성은 잠시 멎었으나 전쟁이 완전히 끝난 상태는 아닌, 전쟁도 평화도 아닌 상태가 반세기 이상이나 지속되고 있다. 역사적 가정이 허용된다면, 북한에 의해 한반도가 통일되었다더라면 통일조국은 과연 우리가 소망하는 바람직한 나라였을까?

(1) 반미감정 : 집단적 자아발견

한국은 냉전시대부터 미국중심의 세계질서의 최대의 피해자이자 수혜자이

다. 한국의 국방은 미국에 의존적이었지만 역설적으로 구공산권과 북한의 안보 위협으로부터 미국의 의존적 보장을 받음으로써 한국은 경제성장과 민주주의적 발전을 구가할 수 있었다. 그러나 최근 SOFA(한미주둔군지위협정)개정, 한미동맹, 주한미군, 이라크 파병 문제 등을 둘러싸고 반미감정이 고조되면서 한미관계가 크게 흔들리고 있다. 이는 종속적인 전통적 한미관계를 극복하고 보다 '대등한' 관계를 바라는 대중적 바람과 한국인의 자주주의식의 고양으로 볼 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 반미감정을 한국인의 '집단적 자아발견' 현상으로 접근할 수도 있다. 이를테면 '미국 없는 한국을 꿈꾸는(?)' '민족주의적' 성향의 표출 현상은 오래 동안 잊혀졌던 정체성의 발견 즉, 집단적 자아발견 현상으로도 이해할 수 있다. 지난해 월드컵에서의 환희는 그야말로 '어느 날 갑자기' 한국의 젊은이들로 하여금 한국인이라는 사실이 것처럼 자랑스러울 수가 없었던 집단적 엑스터시 순간을 맛보게 했다. 그것은 광장의 환희였으며 집단군무였고, 의식세계 밑바닥의 찌꺼기를 한꺼번에 뱉어내는 집단 푸닥거리였다. 그들 젊은이들의 부모세대는 어떠한가. 식민지, 전쟁, 빈곤, 산업화와 독재, 정치적 부패..... 모두 우울하고 처참한 경험뿐이었고, 이처럼 듣고 싶지도 않고 내세우고 싶지도 않은 '궁핍과 질곡'의 역사를 전 세계의 지구촌을 향해 한 순간에 쓸어 내리는 순간이었다. 전후 세대에 각인된 미국의 그 엄청난 무게도 그 순간만은 아무것도 아니었다. 바로 이 시점에 동두천 두 여중생의 비보가 들려왔던 것이다. 여기에 촛불시위는 한국 젊은이의 굴종과 예측의 역사의식에 불을 붙였다. 이처럼 자랑스런 '자기찾기' 형태로 나타난 집단적 자아찾기는 그동안 미군의 술한 괴롭힘 범죄에 대해 굴종적 모욕감을 느끼면서도 참아왔으나 이제 더 이상 인내할 수 없으며, 당당한 대한민국을 인정해 주지 않는 미국에 대한 집단적 분노의 표출로 반미감정이 폭발했던 것이다. 미국의 무게에 짓눌린 한국의 기성세대와 보수정치권은, 물론 미국조차도, 이 촛불 속에 타고 있는 당당한 분노의 힘을 이해하지 못했다.

(2) '9·11'과 미국

'9·11'은 21세기 세계사를 읽는 열쇠 말이다. 미국의 패권은 '9·11'을 계기로 심각한 도전에 직면해 있다. 미국의 세계제패의 헤게모니는 지속될 것인가, 그렇지 않으면 쇠락을 길을 걸을 것인가는 한국인의 대미인식에 중요한 시사점을 제공한다. 우선 미국의 쇠퇴 경향을 강조하는 입장이 있다. 월러슈타인은 미국 대외정책의 매파들은 미국에 대한 도전에 힘으로 즉각 대응할 것을 주장하고 있으나, 그럼에도 정치·경제 영역에서의 미국 헤게모니는 점차적으로 쇠퇴하고 있음을 역설하였다. 그는 현재의 미국을 '힘없는 초강대국'(The Powerless Superpower)로 규정하면서, 미국 스스로 이러한 지위를 인정하지 않으려는 데에 더 큰 한계가 있음을 지적하였다.

제2차 세계대전 이후 미국은 3번의 전쟁(한국전, 베트남전, 걸프전)을 통해 1번의 패배와 2번의 무승부를 기록하면서 '70년대 이래 세계지배의 쇠퇴 경향을 보여 오던 중 '9·11'을 통해 하강국면을 그리고 있다. 월러슈타인은 미국의 매파가 주도하는 이라크 공격은 미국의 '점진적인' 쇠퇴국면을 군사적, 경제적, 이념적 차원에서 보다 '급격한' 쇠락의 길로 나아가게 할 것으로 경고했다. 문제는 미국 헤게모니 쇠퇴 여부가 아니라, 미국은 어떻게 하면 미국 자신이나 전 세계에 큰 폐해 없이 명예롭게(gracefully) 쇠퇴하느냐로 귀착된다고 주장한다.⁴¹⁰ 이러한 논리를 뒷받침이라도 하듯이 미국 경제가 세계경제의 충격에 점점 더 취약성을 드러내고 있는 통계들도 주목된다.⁴¹¹

410 I. Wallerstein, "The Eagle Has Crash Landed", *Foreign Policy* (July-Aug 2002).

411 미국내 총생산(GDP) 성장률은 1940년대 4.47%, 50년대 3.92%, 60년대 4.05%, 70년대 2.79%, 80년대 2.64%, 90년대 0.9%, 1991년 -0.5% (폴 케네디, 『21세기 준비』, (한국경제신문사, 1993), p. 373); 최근 미국경제성장률은 50년만의 최저치

그러나 이와 상반되는 주장도, 통계 자료의 제시와 함께, 우리의 관심을 끈다. 지금 여러 측면에서 미국의 어려움이 나타나고 있지만, 미국의 국력을 그렇게 호락호락하게만 볼 수 없다는 주장도 제기되고 있다. 세계적 수준에서 군사와 정치경제질서를 재편하고 있는 미국의 일방주의적 주도권에 대한 국제사회의 비판적 여론이 거세지고 있으나, 현실적으로 어떠한 국가도 단독으로나 집단적으로나 미국의 힘에 도전하지 못하고 있는 상황에서 향후 미국의 군사적·경제적 패권은 상당기간 지속될 것으로 보는 전망이 우세하다.⁴¹²

미국은 냉전체제 붕괴이후 아무도 인정하지 않는 가운데 스스로 세계의 경찰로 자처했으며, 그 결과 1990년대 초반부터 세계문제에 대한 책임은 미국에게 돌아갔다. 이러한 세계문제들을 냉전시대에는 양극체제로부터 벗어난 갈등으로 인식될 수 있었으나 이제는 모두 미국 때문이라고 여긴다. 이러한 상황은 다음과 같은 요인들로 설명할 수 있다. 첫째 미국은 세계 어느 나라도 억제할 수 없을 정도로 막강한 국력, 특히 군사력을 가졌다.⁴¹³ 둘째, 유엔의 역할과 기능은 한계를 드러내고 있다. 셋째, 신국제질서 아래 증폭되는 갈등, 여타 강대국들간이나 중간급 국가들간 정치, 경제, 종교적·문화적 갈등이 계속 일어나고 있음에도 불구하고 이를 조정할 수 있는 국제기구나 조정자가 없다. 여기에다 지구상

1%를 기록했으며, 부시 대통령 취임 당시 정부채정 흑자 전망은 최근 4천억 달러 적자로 수정. 가계부채 3조 5천억 달러로 증대. 부시 정부 출범 뒤 민간부문의 일자리 200만 개 축소. 빈곤선 이하의 미국인 150만 명 가까이 증대. 민간의 주식보유액은 4조5천억 달러로 축소 (S. 해리스, 『한겨레』, 2002년 10월 21일).

412 세계 각국의 GDP(2001년) - 미국 90,395억\$, 일본 56,515억\$, 독일 27,019억\$, 프랑스 18,123억\$; 이춘근, “미국국력의 실체”, *Opinion Leader's Digest 03-17*, No. 222 (2003.5.28), <www.cfe.org/OLD/>.

413 2003년도 미국국방비 3,800억\$(미국 GDP 3.2%), 전 세계 모든 국가들의 국방총액(7,500억\$)의 50.7%. Berkowitz, *The New Face of War* (Free Press, 2003), pp. 4-8.

의 모든 대립각의 최종 정점에 미국이 놓여 있다. 더욱이 “서구-기독교-백인문화”가 국제사회의 만약의 근원이며 그 핵심이 미국이라는 인식이 만연되고 있는 분위기 속에서 반미감정은 세계적인 현상으로, 반미대열에 합류하는 것만으로도 진보와 세계평화를 실천하는 것으로 인식되는 경향이 크다. 이러한 데에는 두말 할 나위 없이 전 지구적 차원에서 세계패권을 관철하고자 하는 미국 일방주의의 책임을 묻지 않을 수 없다. 그런 점에서 미국은 오늘날의 국제사회야말로 보다 대등한 민족국가 중심의 국제체제로 발전될 수 있기를 바라는 세계 모든 국가의 염원과 세계의 양심적 지성인들의 호소에 귀를 기울여야 할 때이다.

(3) 국가발전전략 기본방향

21세기 국제질서가 미국중심의 세계체제의 구축전략이 성공적으로 추진될 것인지, 역(逆)으로 경향적 하강국면을 보일 것인지는 지금으로서는 속단하기 어렵다. 그러나 분명한 사실은 적어도 10년 이내에 미국에 도전할 수 있는 국가가 나타나리라고는 생각할 수 없으며 상당기간 미국의 세계적 헤게모니는 유지될 것으로 전망할 수 있다. 여기서 우리는 한국의 국가발전전략의 수립과 통일을 위해 미국과의 미래지향적 관계설정을 모색하지 않을 수 없다.

한반도의 평화와 통일은 미국의 이해와 협조 없이는 불가능하다. 한반도의 민족문제에 미치는 외세, 즉 미국의 규정력은 지대하다. 한국은 해양세력과 대륙세력과의 틈바구니에서 어느 한쪽으로 기울지 않고 ‘형평성’을 유지해야 하는 숙명적 긴장의 끈을 놓치는 순간 되돌아올 수 없는 니락에 빠지게 된다. 최근 우리는 ‘동북아경제중심국가’를 국가발전전략으로 삼고 ‘동북아’ 담론을 활발하게 개진하고 있는 중이다. 그런데 이러한 동북아 담론은 한국의 국가발전전략 방향의 일정한 중심축의 이동 현상을 가리키고 있다. 즉, 과거 김영삼 정부의 ‘환태평양 시대’의 캐치프레이즈로부터 김대중 정부의 ‘한반도’ 중심론, 그리고

현 정부의 '동북아' 담론으로 국가발전전략의 방향이 환태평양-한반도-동북아로 이동하는 것으로 나타난다.⁴¹⁴ 동북아는 한반도와 중국 북부지방인 만주와 그리고 시베리아 지역을 아우르는 지역 개념이나, '환태평양으로부터 '동북아'로의 이동의 배경에 미국으로 대변되는 해양세력으로부터 중국으로 대변되는 대륙세력으로 편향될 수 있는 경향성을 함축하고 있다면 상당히 우려되는 변화가 아닐 수 없다.

미국을 비롯한 서방세력으로부터의 점진적 이탈은 해양세력과 대륙세력을 잇는 가교(架橋)적인 일찍이 일본이 스스로 서양문물과 동양문물을 잇는 문명론적 시각에서 가교국가(bridging state)로 규정한 전례가 있지만, 지정학적 특수성을 안고 있는 한국에게 어떠한 미래가 보장될 수 있겠는가. 한국의 대외경제관계의 비중이 미국으로부터 중국 중심으로 전환하고 있으며, 이러한 추세는 점차 증대될 가능성이 높다. 그러나 한-중간 경제적 상호의존도가 한-미간 경제관계의 비중을 크게 앞지른다고 하더라도, 한반도의 평화와 한민족의 통일 문제에 대한 중국의 영향력과 역할이 미국의 자리를 대체하기는 쉽지 않을 것이다. 중국의 고도성장은 경제성장 과정의 일반적 패턴을 따른다면 억제되고 왜곡된 정치사회적 과제의 폭발로 인한 발전의 달레마 국면에 부딪히는 상황을 맞이할 수도 있다.⁴¹⁵ 어쨌든 중국의 경제성장과 발전에 따른 동북아지역의 역내 헤게

414 김대중 정부가 제안한 'ASEAN+3'의 개념의 유용성을 환기할 필요가 있는데, 여기서 한국-중국-일본을 지칭하는 '+3'은 관련국 모두에게 긍정적 역할을 제시하는 triple win-win 할 수 있는 개념이다.

415 중국경제의 미래에 대한 비관적 전망으로, 실업률과 사회불안, 부정과 부패, AIDS의 영향, 수자원과 공기오염, 에너지소비량의 증대와 가격문제, 국영업체의 비효율성, 외국투자의 감소 등의 7가지 감소 요인과 함께 '시장사회주의'의 한계를 지적한 주장이 주목된다. Charles Wolf Jr., "China: Pitfalls on Path of Continued Growth: The Asian nation's remarkable gains over two decades could easily slip away", Los Angeles Times, Jun 1, 2003. pg.M2.

모니 국가로 부상한다고 하더라도 한반도의 통일문제에 대한 이해와 지지를 얻어낼 수 있다는 보장은 불확실하며, 오히려 중국의 전통적인 변방정책의 일환으로 한반도 문제에 대해 보다 적극적인 개입과 간섭정책을 구사할 개연성을 무시할 수 없을 것이다.

한반도의 평화와 한민족의 통일과정에서 미국의 지지와 협력을 도외시키고 한미관계의 유대를 약화시키면서 대중(對中)편향성이 증대되는 이른바, 탈미친중(脫美親中) 또는 적어도 미국과의 결별 경향성에서 우리의 미래와 활로를 찾기는 어렵다. 따라서 21세기에 다시 쓰는 한국책략(韓國策畧)으로, 우리가 선택해야 할 국가발전전략의 기본 방향을 다음과 같이 설정하는 데 큰 견해 차이는 없을 것으로 여겨진다. 즉, 한미관계에서 보다 대등한 관계를 지향해 나가되, 한반도의 평화와 통일과정에서 미국과의 미래지향적 상호이익의 공유를 통한 한미간 유대의 기반을 더욱 굳건히 다지는 한편, 동북아의 공동의 번영과 미래를 위해 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야에서 중국과의 연대를 공고히 구축해 나가는 것이 바람직하다. 이를테면 오래된 벗과 우의를 더욱 두텁게 하면서 이웃의 새 벗과 절친하게 지내지는 말이다. 친미반중(親美反中)이나 반미친중(反美親中)이나 또는 해양세력이나 대륙세력이나 하는 문제가 아니라, 한반도를 견인하는 두 세력의 강력한 자장 속에서 민족사의 진로를 하나의 주체적 실존으로 절감하는 자기인식의 문제가 중요하다. 이러한 인식을 기반으로 미국과 중국, 해양세력과 대륙세력 사이의 어느 일국을 선택해야 하는 강요된 상황을 피해 나갈 수 있는 한국의 위상과 운신에 대한 전략적 사고가 필요하다.

(4) 자주와 국가이익

한국인의 대미인식은 최근 자주(自主) 문제와 연관되어 나타나고 있다. 이러한 자주意識과 한·미동맹 문제와의 긴장관계가 고조되고 있는 상황이다. 자주는 외세에 대한 일방적 ‘배타적’ 태도가 아니며, 또한 그것에 대한 ‘동화적’ 태도도 아닌 국가목표 달성의 추구하고 관련된 정치적 신중함(prudence)과 균형잡힌 선택이라 할 수 있다. 우리 민족은 한반도의 대륙세력과 해양세력의 중간지대인 지정학적 특수성으로 인해 술한 피침의 역사를 겪으면서, 근대국가 수립의 좌절과 국권상실로 인해 강대국의 간섭과 개입에 대한 강한 반외세 저항의식을 내면화시켜왔다. 이러한 반외세 의식은 한국 근현대사의 정치의식을 규정해온 민족주의적 성향과 어울려 ‘자주(자주성·자주의식)’는 도덕적·규범적 언술로 고양되어온 측면이 있었다.

최근 한미관계에서 제기되는 자주는 그 성격과 실천적 방법과는 무관하게 반미감정의 형태로, 특히 민족 문제에 영향을 미치는 미국의 한반도정책에 대한 비판과 미국탈피 자주외교 주장으로 나타나고 있는 점이 특징이다. 이러한 반미감정과 자주의식은 미국의 일방주의적 대외정책과 한국민의 민족적 자긍심에 대한 미국측의 오랜 불감증과 외면으로 인해 미국이 자초한 측면도 있다. 여기에다 우리 사회 인구의 대부분을 차지하는 전후세대인 젊은층의 경제발전과 민주주의의 성취에 의한 자신감과 남북한 화해협력 분위기의 고양에 따른 민족 미래에 대한 낙관적 기대감도 반영되어 있다. 자주는 정치, 경제, 문화, 군사력 등 다양한 부문에서 한국의 대외역량의 증대에 비례하여 성취될 수 있는 대상이다. 국가 정책적·실천적 차원에서 자주 문제는 국가이익과의 관련 속에서 신중하고 타산적인 접근을 통해서 단계적·점진적으로 성취해 나가야 할 과제다. 핵문제 접근 과정에서 북한이 주장하는 반외세 ‘민족공조’는 자주외는 무관하다.⁴¹⁶

지주는 원칙적 입장, 한반도 현안에 대한 선언적 입장 그리고 향후 우리의 국제사회에서의 역할에 대한 비전 천명 등의 세 측면에서 표방될 수 있다. 첫째, 원칙적 차원에서 “우리의 운명을 우리 스스로 결정한다”는 입장이 중요하다. 이는 우리 민족의 운명이 강대국의 의지에 따라 좌우되면서 우리 스스로 결정할 수 없었던 좌절과 굴곡의 한국현대사의 통절한 반성을 촉구하는 문제다. 둘째, 한반도문제와 관련하여, “한반도에서 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다”는 입장의 선언이 절실하다. 전쟁은 우리 국가뿐만 아니라 우리 민족 자체의 파멸이다. 따라서 한반도의 전쟁과 평화의 문제에 대한 우리 스스로의 판단과 결정이 존중되어야 한다는 우리의 강력한 의지를 천명할 필요가 있다. 셋째, 향후 국제사회에서의 한국의 역할과 관련하여, “한국은 경제적 위상에 걸맞는 정치적 역할을 담당하겠다”는 비전 제시가 요망된다. 따라서 지주의식은 결코 배타적인 대외의식이 아니라, 오히려 국제사회의 협력과 협조를 얻어내면서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 이해되어야 한다.

다. 통일관: 자유민주주의 이념의 지평 확대

한반도의 평화는 한민족의 통일보다 중요하다. 이는 평화와 통일의 이중적 목표가치가 하나로 합치되지 않는 한, 평화가 통일에 우선한다는 뜻이다. 그렇다면 남북한 긴장완화와 평화공존이 분단을 항구화하고 통일은 반대쪽으로 치닫는 길인가. 그렇지 않다. 통일과 평화는 반드시 배타적 관계는 아니다. 물론 평화를 위해 통일을 유보할 수는 있으나, 통일을 위해 평화를 포기할 수는 없다.

416 북한은 핵문제가 북-미간의 문제일 뿐 아니라 ‘남과 북의 조선민족 대 미국과의 문제’라고 규정하여 민족공조를 강조하였다.(『노동신문』, 2002년 10월 29일); “우리 민족끼리 여섯 글자에는 조국통일을 위한 당의 근본입장과 근본원칙, 근본방도가 함축”(『노동신문』, 2003년 6월 13일).

그러나 우리의 엄중한 과제는 평화와 통일의 협연(協演)을 추구하는 데 있다. 비록 통일을 먼 지평에 설정하더라도 통일의 상(像) 즉, 어떤 방식의 어떤 사회를 지향하는 통일인가 하는 통일관의 정립이 전제되어야 통일정책과 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 마련할 수 있다.⁴¹⁷

남북한 어느 쪽이 통일을 주도해야 하는가, 이는 달리 말해 누가 통일을 말할 자격이 있는가라는 정통성의 문제로 귀착된다. 사실 민족분단시는 정통성 쟁탈의 역사였다고 해도 지나친 말은 아니다. 남과 북은 각각 스스로의 정통성을 상대방의 부정에서 찾았다. 민족사 담당의 주체의 선언은 항상 타방의 정통성과 자신의 정통성의 주장으로 일관해 오면서 공존을 거부해왔고 상호포용을 터부시해왔다. 상대방의 존재를 부정함으로써 자신의 존재의의를 발견하고자 했다.

이러한 인식을 전제로 여기서 정통성의 문제를 세 차원에서 접근해보자. 첫째, 민족사의 주체 문제로, 남북한 건국세력 중 누가 식민지 지배 하에서 끝까지 항일투쟁을 지속했느냐 하는 문제다. 긴 말 할 것 없이 건국 주체의 성격 문제로, 이는 남한 정권의 아킬레스건으로 북한의 한판 승리로 끝난다. 둘째, 그렇다면 어떤 사회를 만들려고 했는가? 이는 이념과 제도의 문제로, 북한은 집단적 공익과 평등적 분배정의의 이념에 기반한 사회를 만들려고 했고, 남한은 개인의 자유와 선택을 중요시한 자유시장의 이념을 선택했다. 그러나 이제 그러한 이념과 제도에 기반한 체제경쟁은 이미 승부가 끝났고, 우리가 상상할 수 있는 미래 시간 내에 승부가 역전될 전망은 거의 없다. 셋째, 이 마지막 요소를 앞의 두 요인보다 더욱 중요한 변수라고 볼 수 있는데, 그런 점에서 앞의 두 요소에 수

417 노 대통령, 통일고문회의 고문단과 오찬간담회(2008.7.24), “그동안 저는 통일이 라는 말을 즐겨 쓰지 않았다”며 그 이유를 설명했다. 즉 “어떤 통일이냐에 대해 확고한 방향이 서있지 않기 때문에 자칫하면 평화를 깰 수도 있고, 국민의 안정된 삶을 송두리째 흔들 수도 있다”는 것이 노 대통령의 지적이다.
<<http://www.president.go.kr>>.

궁하지 않아도 좋다. 참다운 정통성은 남북한 체제를 넘어 어느 쪽이 문명사회의 규준에 부합하는 인류 보편적 가치관과 인간존중의 삶의 양식, 그리고 인간 존엄성과 미래지향적 가치관을 지향하고 있는가 하는 문제다. 과연 어느 쪽이 이러한 규준에 보다 부합되며, 적어도 남과 북 어느 쪽이 그러한 가능성을 보여 주고 있다고 생각하는가? 이러한 논리를 북한측에 당당하게 밝혀도 좋다. 이념과 체제의 우위논쟁을 유도하지는 것이 아니라, 북한이나 남한이나 우리 민족이 어디로 가야 할 것인지 명확한 목표지점을 설정하는 데 도움이 되기 때문이다.

통일에 대한 우리의 접근방식은 마치 숲을 보고 나무를 보면서 가지와 잎사귀를 논하듯이 접근해야 한다. 거시적으로 보고 전략적으로 접근하고 시간이 다소 걸리더라도 장기적인 접근이 필요하다. 양자를 병행해서 접근해야 하는 것이 우리의 입장이고, 시간이 걸리는 문제이기 때문에 단계적으로 접근해가는 것이 바람직하다. 이런 점에서 통일의 로드맵이라 할 수 있는 이정표(里程碑)가 필요하다. 이러한 이정표를 마련하는 작업에 앞서, 국민적 합의의 토대 위에서 통일의 원칙과 방향이 설정되어야 할 것이다. 물론 전쟁은 통일과정에서 철저히 배제되어야 한다는 점에서 통일원칙은 평화적 합의통일에 초점을 둔다. 평화적 합의통일의 원칙아래 두 가지 가능한 통일 시나리오는, 미국-캐나다 모델(2국체제)과 통합적 자유민주주의 모델(1국체제)로 상정할 수 있다.

(1) 2국체제: 평화공존의 제도화를 통한 미국-캐나다 모델

이는 간단한 신분확인만 거치면 자유롭게 왕래할 수 있는 미국-캐나다 관계를 남북한 관계의 모델로 상정한 것으로, 이론적으로는 연방제론 또는 남북연합론에 닿아있다. 이 모델은 남북한 장기적 공존을 전제로 북한의 성공적인 개혁·개방에 의한 연착륙 형태로, 한반도의 두 개의 민주국가가 병립하는 상태다. 이는 상당한 시간을 요하지만 궁극적으로 북한의 경제적 시장경제와 정치적 민

주주의체제로의 전환을 요구하고 있는 통합모델이다. 그러나 이 모델은 북한 수령체제의 존속과는 병행할 수 없는 형태로, 북한 수령체제 해체 후 북한사회가 상당한 수준의 민주화가 이루어진 상태를 전제하고 있다. 남북한간 장기간의 화해협력을 통한 통합모델은 완전한 1국체제를 지향하는 것이 아니라 북한이 민주주의체제로 전환된다면 남북한은 비록 2국체제이나, '사실상'(de facto)의 통합을 이룬 상태와 마찬가지로 인식의 배경으로 하고 있다. 이는 현 단계에서 '법적'(de jure)·제도적 통합을 추구할 경우, 북한은 이를 남한의 흡수통일 의도로 규정하여 반발함으로써 남북한 화해협력 구도가 파행될 수 있는 측면을 반영한 논리라고 할 수 있다.

한반도의 2국체제인 미국-캐나다 모델은 가장 바람직한 통합형태라고 할 수 있지만, 이는 북한 통치층의 개혁·개방 의지와 체제관리 능력에 달린 문제라는 점에서 현실적 가능성의 측면에서 낙관적인 전망이 높지 않다.

(2) 1국체제: 통합적 자유민주주의국가

한국통일의 시나리오는 대개 남한 중심의 시장경제와 민주주의 사회로의 북한의 편입(흡수)을 상정하고 있다. 남한 중심의 통일 시나리오의 가장 체계적인 완결판은 미국CSIS(Center for Strategic & Int'l Studies)의 2002년 8월의 한 정책보고서라 할 수 있다. 이 보고서의 제목은 “통일 한국을 이룩하기 위한 미국 정책의 청사진”으로, 미국인과 한국인의 다수의 전문가가 참여하였다. 여기에서는 “한반도에서 통일국가의 등장은 동아시아 지역의 역사에서 결정적인 계기가 될 것”이라고 전제하면서, CSIS는 3가지 통일 시나리오로 평화통일, 붕괴흡수통일, 전쟁통일(북한패망)로 전망했다. 한반도의 통일은 한국 정부의 통치권이 한반도 전역으로 확대하는 것으로 보고 있는 점이 주목된다.⁴¹⁸ 한편 미국 CIA가 전망한 『2015년의 세계』에서도 2015년 시기엔 통일한국이 동북아 군사강

국으로 부상할 것으로 내다보고 있는 점으로 미루어⁴¹⁹, 남한 주도의 통일한국에 대한 전망이 우세한 것을 알 수 있다.

현재 실현가능성이 높은 통일형태는 자유민주주의를 표방하는 남한체제 중심의 통일이다. 그 반대 방향 즉, 북한식 수령중심체제 또는 ‘우리식 사회주의’가 유지되는 방향으로의 남북한 통합은 21세기 세계사의 흐름과 조화되지 않을 뿐만 아니라 민족사의 바람직한 발전방향과도 부합되지 않으며, 더욱 현실적 가능성이 거의 없다는 데에 큰 이의가 없을 것이다. 그러나 문제는 여전히 남는다. 현실적 가능성이 모든 사람들의 동의를 요청하고 합의를 기대할 수 있는 도덕적 힘을 지닌 것은 아니다. 남한 사회의 불평등성, 비인간적 경쟁체제, 물신주의, 문화적 예측성 등 우리 사회의 고유한 모순이 해소·극복되지 않은 상태에서 남한 중심의 통일방식은 북한지역을 점령지화 하여 약탈하고 북한주민들을 이등국민으로 만드는 ‘내부 식민지’ 형태에 불과할 수 있다는 점에서 무엇보다 우리 사회 내부에서부터 많은 비판과 저항에 직면할 것이다. 이를테면 통일에 대한 ‘현실’ 논리는 항상 힘의 논리이며, 사회경제적 강자의 논리에 부응하기 때문에 ‘현실’ 논리만으로 통일문제에 대한 국민통합을 기대하기는 불가능하다. 따라서 통일문제에 대한 접근방향에 있어서 현실적 가능성의 측면과 사회정의 차원의 규범성이 동시에 고려되지 않으면 국론통일, 국민통합은 하나의 구호에 그칠 뿐이다.

동서독 통합이 우리에게 주는 시사점은 양 체제의 비교적 높은 친화성(affinity)이아말로 통합을 순조롭게 이루어질 수 있게 했던 배경이었다는 점이다. 서독은 유럽에서도 높은 수준의 사회보장국가로, 자본주의 시장경제에서 가

418 CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward A United Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program* (August 2002).

419 NIC 2000-12, *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future with Nongovernment Experts* (December 2000), <<http://www.cia.gov>>.

장 좌파적 이념체계라 할 수 있는 사회민주주의의 전통과 굳건한 토대를 확보하고 있었다. 동독은 동구사회주의의 진열창으로, 가장 발달된 선진사회주의 국가였다. 이런 배경 속에서 양 체제의 통합은 이념 및 체제 통합차원에서 서로 한걸음씩 양보하는 형태로 통합과정에서 큰 갈등은 나타나지 않았다. 이를테면 서독은 전통적인 사회보장국가 체제에서 동독에 대한 경제적 부담과 사회적 약자에 대한 배려를 당연히 감내해야 하는 것으로 받아들일 수 있었다. 그와 함께 동독 주민들이 국가(계획) 중심에서 시장중심사회로 전환하는 과정에서 가혹한 개인책임사회의 충격과 고통을 극복할 수 있었던 데에는 서독의 대대적인 지원 정책의 결과이기도 하지만, 서독 사민주의 국가의 노동계급 중심의 정치체제와 이념과 사회주의 국가의 동독 주민들의 가치체계가 서로 친화성을 지니고 있었기 때문이라고 하겠다.⁴²⁰

자유민주주의는 그 역사만큼 폭넓은 스펙트럼을 지니고 있다. 자유민주주의는 자본주의적 시장경제와 조응하는 본질상 우파적 이데올로기라 할 수 있으나 사회정의, 국민복지, 계급조화 등을 긍정하는 진보적 속성도 지니고 있는 점에서 이념적 탄력성이 크다. 자유가 박탈된 강제적 평등사회의 한계가 폭로되는데 70여년의 시간이 소요되었다면, 사회정의를 배제된 자유의 아만성과 폭력성을 만나는 데 불과 10여년 시간 밖에 걸리지 않았다. 통일은 남한 중심의 자유민주주의체제로 이루어질 개연성이 높다. 통일을 준비하는 우리 사회는 더욱 민주화되고 자유와 함께 계층간 조화와 형평성을 높여나 가야 공동체적 구심력을 추구할 수 있고, 국민통합의 기반을 확충할 수 있을 것이다. 통일한국의 미래상에 대한 좌우파간의 간극을 좁히고 점점을 확대시키기 위해서는 분단시대의 냉전적 반공주의로 구현된 자유민주주의의 이념적 한계를 극복하는 한편, 평등

420 북한 김정일은 사회국가 스웨덴 체제를 가장 선망하는 것으로 알려졌다. 울브라이트 미 전(前)국무장관 회고록, 『중앙일보』, 2003년 9월 17일.

의 가치와 - 평등은 결과의 평등을 의미하는 것이 아니라, 기회균등 및 출발조건(head start)의 균등상태를 지향하면서 개인적 능력과 창조적 활동에 따른 보상체계도 함께 고려되는 조화로운 사회정의론에 입각한 평등론으로서 - 사회국가의 이념을 포섭하는 차원에서 자유민주주의의 이념적 지평을 확대시켜 나갈 필요가 있다.

4. 소결론: 국민통합 방향

모든 중간(中間)은 중용(中庸)이 아니다. 한국 현대사에서 중간파는 남북한 어느 쪽에도 발을 붙이지 못하고 실패한 역사로 중간파, 중간영역은 언제나 그렇듯이 어느 쪽도 지지세력으로 끌어들이 수 없었으며, 아무도 만족시키지 못했다. 이념적 극단을 경계했던 민족주의자들의 호소도 양 극단의 논리를 극복할 수 있는 통합력을 보여주지 못했던 데에 한계가 있었다. 지금도 마찬가지다.⁴²¹ 좌파와 우파의 양 극단의 한계를 지적하고 상호이해를 강조하는 조화노선은 진보·보수 양측으로부터 비난의 대상이 된다. “어느 쪽이나”는 질식할 것 같은 분위기 속에서 양측의 문제점을 비판하는 중간노선은 설자리가 없는 상황이다.

가. 합의창출의 전제

국민통합은 과불급(過不及)이 아닌 중용의 길을 찾는 일이다. 달리말해 ‘다

421 수구기득권층과 ‘안보상업주의’ 및 ‘물신기독교’(christian fetishism)가 보수우파로, 그리고 주사파가 진보좌파로 자처하는 현실이 한국 사회에서 합리적이고 ‘건강한’ 보수주의와 이성적인 진보의 가치를 왜곡시키고 있다는 지적도 주목할 필요가 있다.

양성 속에서 통일성을 찾는 길ियो, '통일성 속에서 다양성을 모색하는 과정을 통해 이루어질 수 있다. 통합의 지표를 산술적 평균에서 찾을 수는 없다. 국민 여론의 평균치를 존중한다고 해서 국론통합에 근접하는 것은 아니다. 특히 대북 정책이나 안보 분야의 경우 해당 사안에 대한 전문성과 여타 국정분야에 대한 파급효과를 충분히 고려할 수 있는 경륜 있는 그룹의 견해는 감정적이고 정치적 선동에 영향 받는 국민여론 보다 중요하다. 또한 안보 외교 분야는 국민여론에 노출되는 상태가 반드시 바람직한 것은 아니며, 국가이익을 위해 공개될 수 없는 경우도 있기 때문에 정책 결정과정 국민여론을 참고하고 존중해야 하나 국민여론이 정책결정의 준거가 될 수는 없다.

통일정책을 둘러싼 보혁갈등을 극복하고 국민통합을 이루어나가기 위해서는 각각의 분야에서 다음과 같은 기본 인식이 요망된다.

첫째, 정치지도자의 통찰력과 리더십이 절실히 요청될 수밖에 없다. 이는 정치지도자의 존재이유이기도 하다. 국회의 존중과 정당정치의 활성화를 통해 국민여론을 제도정치권에서 수렴해 나갈 수 있도록 해야 한다.

둘째, 국민통합을 위한 정부의 역할과 책임은 막중하다. 국론통합은커녕 자칫 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다. 이와 함께 중요한 국가발전전략과 대북정책의 큰 틀은 공청회 개최, 공개 세미나 등을 통해 학계 언론계 등 전문가 그룹과 오피니언 리더들과의 충분한 논의와 의견 수렴을 거쳐 정책결정에 이르는 과정을 거쳐야 한다. 국가 핵심정책이 소수의 이너서클(inner circle)에 의해 은밀히 급조된 후 불쑥 공개하는 형태는 혼란을 불러일으킬 수밖에 없으며, 사후 대국민 홍보와 설득을 통해 이해와 지지를 요구하는 관행에서 국론통합을 기대하는 것은 그야말로 연목구어(緣木求魚)라 하겠다. 이런 점에서 정부는 문명사적 전환기에 국가와 민족의 미래지향적 방향 위에서 공청회 공개 토론회 등을 통해 장기적 전망의 국가발전전략과 통일정책 수립과 관련한 국론

을 수립하는 노력을 지속해 나가야 한다. 국내차원에서는 균형성장을 추구하면서 사회정의 실현하려는 진보적 성향의 정책을 추진할 수 있으나, 국제관계와 대북정책에서는 국가이익 우선의 현실주의적 노선을 수용하는 것이 바람직하다.

어느 국가나 대외정책을 효율적으로 추진하기 위해서 국민적 이해와 지지를 끌어내는 데 최대의 노력을 기울이는데, 우리도 대외관계의 중요성 못지않게 국민적 지지를 얻어 내기 위한 '대(對)국민 외교'(public diplomacy)의 중요성을 깊이 인식해야 할 것이다. 우리의 경우 평화, 대북인식, 대미정책, 통일문제 등의 국제적·민족적 문제를 효율적으로 추진하고 더욱이 남남갈등을 극복하기 위해서도 정책 수립과 추진과정에서 국민적 이해와 지지를 구하는 노력이 절실한 실정이다. 특히 국민교육의 일환으로 국제문제에 대한 국민들의 이해 수준을 높여 나갈으로써 남남갈등을 희석시켜 나갈 수 있을 것이다. 예컨대 국제사회 속에서의 북한, 또는 국제문제와 연관된 한반도의 위상 등을 충분히 인식시킴으로써 경쟁과 협력의 세계 속에서 생존하면서 미래를 모색해야 하는 엄중한 현실 앞에서 남남갈등이 얼마나 자기파괴적인가를 성찰할 수 있게 된다.

셋째, 공동체의 조화와 구심력을 유지하려는 오피니언 리더들의 균형감각과 역할이 무척 중요하다. 지나친 자기확신과 독선에 찬 이념형적 인간은 바로 지식인이나 사회지도층 인사들로, 이들 오피니언 리더들이 어느 면에서는 중요와 갈등을 부추기는 '편 가르기'의 주역을 맡고 있다는 점도 되돌아보아야 한다. 지금 우리 사회의 지식인들에겐 어느 쪽으로도 기울어지지 않는 절제된 균형감의 유지가 절실히 요구되고 있는 실정이다.

나. 국민참여 확대: 시민단체의 위상과 역할

온-라인(On-Line) 및 오프-라인(Off-Line) 양 측면의 활용을 병행해야 할 것이다. 온라인 세대는 변화 지향적 세대로 능동적·창조적 행위 양태와 더불어

「참여정부」의 통일정책을 긍정적으로 인식하는 경향을 보이는 비교적 젊은 30·40 연령층으로 인터넷을 생활화하고 있다. 그러나 통일과 민족문제에 대해 감정적으로 접근하는 경향이 강하며, 보다 책임 있는 인식과 대안 모색적 노력이 요망되는 세대이다. 오프라인 세대는 과학 기술의 발달에 따른 급속한 변화에 쉽게 적응하기 어려운 중장년 세대로 소수 예외적 사람들을 제외하고는 인터넷 문화보다는 신문 TV 등 전통적 매체에 익숙한 세대로 50·60 연령층이다. 이 세대는 통일 및 안보정책에 대해 정부의 보다 안정적인 접근을 바라고 있는데, 정부가 온라인 세대만을 ‘국민참여’의 주된 파트너로 삼고 있는 것이 이념가하는 의혹들을 불식시키기 위해서도 오프라인 세대를 적극적으로 포섭해야 한다.

시민단체(NGO)의 정책결정 수립과정에서의 역할과 위상은 신중하게 검토될 때라고 생각된다. 시민단체의 열정과 신념은 존중되어야 하나, 시민단체의 비전문성과 무책임성에 대해 시민단체 스스로의 깊은 자각이 필요한 시기다. 비록 전문적인 학자 그룹이 참여한 시민단체의 경우에도 특정 사안의 주장과 그것의 영향과 파급효과에 대한 ‘책임으로부터의 자유’에서 연유하는 언행의 무게를 보다 진지하게 인식해야 할 것이다.

현대사회에서 비정부 시민단체의 역할과 의의는 점차 증대되고 있는 추세이다. 여기서 정당과 시민단체와의 관련성을 잠시 살펴보자. 근대국가의 정당은 특정한 계급·계층적 이해관계를 대변하는 한편 국민적 대중정당을 지향하면서 집권을 목표로 하는 정치조직으로, 시민사회를 전반적으로 포섭할 수 있는 근대국가의 틀 내에서 정당정치는 정치적·이념적 갈등과 다양한 사회경제적 이익단체들의 이해관계를 수렴하여(투입 input) 특정한 정책으로 반영(산출 output)하는 기능과 역할을 담당해왔다. 이처럼 근대국가가 시민사회를 충분히 포섭하는 조건, 달리말해 시민사회 내의 모든 갈등 형태가 정당정치의 틀 속에서 해결될 수 있는 토대 위에서 근대민주주의의 이념인 대의(代議)정치=의회민주주의가 원

활하게 작동할 수 있었다. 그러나 현대의 민주주의 사회는 어느 국가를 막론하고 전통적인 국가가 시민사회의 모든 영역을 커버할 수 없을 뿐만 아니라 국가 자체가 엄청난 규모로 증폭된 시민사회의 자율적 제활동을 통제할 수 없는 상황에 이르렀으며, 이러한 현실 속에서 근대국가의 전통적 정당이 시민사회의 폭발적이고 변화무쌍한 이해관계를 반영하는 데에는 한계를 드러낼 수밖에 없는 것이다. 거대한 조직체로서의 대중정당은 시민단체에 비해 정치사회적 이슈에 대한 이해와 접근방식에 있어서 신속한 대응력이 떨어지며 이해관계의 수렴 능력도 구조적으로 취약한 상태를 벗어나지 못하고 있다. 이처럼 정당정치 구조적 한계가 나타나고 있는 변화된 상황 속에서 시민사회의 다양한 주장과 이해관계를 반영하는 시민단체의 역할이 증대되는 경향은 자연스러운 현상으로 현대 시민사회의 새로운 모습이라 할 수 있다. 따라서 정당정치는 폭발적인 시민사회의 규모 증대에 부응할 수 있는 조직체계와 능력을 갖추는 것도 급선무이지만, 어쨌든 정치적, 경제적, 사회문화적 모든 분야에서의 시민단체의 역할은 한층 증대될 것은 틀림없다.

한국 사회의 시민단체는 '87년 이후 시민사회의 폭발적 분출과 더불어 체제변혁적 민주화 운동으로부터 시민운동으로의 전략적 전환과정에서 진보적 좌파운동의 연장선상에서 나타나게 되었다. 이 과정에서 시민운동은 전통적 정당의 정치적 대표체계의 한계를 비판하면서 정치엘리트의 배출 통로로 기능하기도 했으며, 특히 현 정부의 집권 자체가 진보적 시민운동의 총결산으로 이해되는 측면도 있다는 점에서 최근 우리 사회에서 시민단체에 대한 정치적 관심이 크게 부각될 수밖에 없었다.⁴²²

422 현 정부에 외서는 한국사회에서는 참다운 의미의 비정부기구(Non Governmental Organization: NGO)는 사라졌고, 지금은 과거의 진보적 NGO가 모두 정부와 '코드를 맞추는 (친)정부기구(Governmental Organization: GO)로 전략했다는 지적과 함께, 우후죽순처럼 나타나고 있는 진보·보수의 다양각색의 시민단체의 정치

시민단체는 대중정당 보다 한층 효율적으로 시민사회의 다양한 영역에 접근하면서 정치사회적 이슈를 발굴하고 문제 해결의 비전을 제시하는 순발력과 함께 보다 높은 수준의 전문성을 배양해 나가야 할 것이다. 이와 더불어 공동체의 존망과 미래의 명운이 달린 통일과 대북정책 등 사활적인 국가 주요 정책은 규범적 판단과 도덕적 신념에 충실한 뜨거운 가슴으로 접근될 수 있는 성격의 문제가 아니라는 점에 대한 인식의 공유도 널리 확산되어야 한다. 통찰력과 냉철한 이지(理智)를 지닌 차가운 머리가 요구되는 상황이 일반적이기 때문이다. 지금 신념과 열정에 사로잡힌 시민단체가 우리 사회에서 보혁갈등의 중심에 서 있고 ‘편 가르기’의 주역이라는 역설적 현상에 대한 자기성찰이 기대된다.

다. 합의창출의 방향

(1) ‘최소주의적 합의’(Minimalism of Consensus)

최소한 좌우 모두 양 극단은 배제되어야 한다는 원칙에 국민적 컨센서스를 이루자. 성조기·인공기 불태우기, 한총련 탱크 시위, 대구유니버시아드 대회 중 북한자극 행위, 협박과 위협 시위 등 자극적·반(半)폭력적 행위는 우리 사회에서 추방되어야 한다. 것처럼 동맹국 미국과 화해협력의 파트너인 북한을 자극하거나 반대견해를 밝힌 사람에 대한 모욕과 협박 등 극단행동은 퇴출시키지 않으면 안 된다. 이러한 돌출적 극단행동이 관용된다면 앞으로 더 큰 폭력을 불러올 수 있기 때문이다. 그러한 행위에 대한 옹호와 비난 등의 소모적 논쟁은 우리 사회 자체를 피폐하게 만들 뿐이다. 따라서 사회적 규범을 벗어나는 비시민적 극단적 행동에 대한 한계선(Red Line)을 설정할 필요가 있다. 극소수의 과

사회적 폐해도 경계되어야 한다.

격행동에 대한 무절제하고 원칙 없는 수용은 법치주의 공화국의 정체성을 훼손하는 일이기 때문이다. 따라서 우리는 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등의 최소한의 규범 준수에 대한 그야말로, ‘최소주의적 합의’에 동의할 필요가 있다.

(2) 성찰적 태도

보수우익은 이제는 합리적인 발언임에도 불구하고, 기득권을 비판하는 발언은 모두 좌파적·혁명적으로 몰이붙이는 언행을 자제해야 한다. 미래에 대한 비전은 전혀 없고, 보수기득권의 이익과 지리에 대한 지나친 방어와 집단히스테리 현상은 국민들의 혐오감을 유발할 뿐이다. 스스로 거울에 비친 얼굴을 들여다볼 줄도 알아야 한다. 진보좌파도 마찬가지다. 문명사적 전환과정에 이념적 편향성은 세계사적 조류와 부합하지 않는다. 특히 대북인식은 민주주의와 인권 등 문명사회의 보편적 규범과 함께 우리 인류가 성취해온 보편적 가치기준으로 바라보아야 할 때이다. 진보좌파는 보수우익의 과거와 기득권에 대한 비판과 비난에 앞서 책임질 수 있는 현실적인 대안제시로 국민 앞에 나서야 한다.

(3) “같음을 지향하되, 차이를 존중한다”(求同存異)

우리 사회의 좌파와 우파의 문제는 설득과 타협의 관계가 아니라, 지속적 대립과 대치의 관계로 정립되어 왔다. 우리에게 변증법적 지양을 통한 좌우대립의 새로운 통합원리(습: Synthese)가 나타난 경험을 찾기가 어렵다는 점에서, 동양적 사유형태로 ‘서로 다른 것을 지향하면서도 조화를 이루는 화이부동(和而不同)’의 존재양식을 발견할 필요가 있다. 국민 여론의 다양성과 상호 충돌, 그리고 갈등표출 영역을 확인하면서 상호공존, 즉 ‘화이부동’의 가치와 존재양식을

배양시켜 나가는 것도 바람직하다.

(4) 이분법적 구도 타파해야

남남갈등 해소 또는 국정 현안문제 해결방안 모색을 위한 토론, 좌담 등은 좌우 갈등현실을 확인시키는 결과를 낳거나, 더욱이 갈등해소에 기여하기는커녕 갈등의 골을 더욱 깊게 패이게 하는 역할을 하는 경우를 종종 발견할 수 있다. 예컨대 서로 서로 다른 입장을 대립적으로 부각시키는 신문의 기획편집 방식, 서로 미주보면서 대립각을 세우도록 하는 TV 토론방식은 시청률에 승부를 거는 방송의 기본 속성이나 오히려 갈등구도를 더욱 선명히 하면서 갈등해결의 전망을 왜곡시키게 된다. 이러한 모습 등은 극복되어야 하며 서로 중간 지점을 확대시켜 나가고, 절충적 입장과 조화를 모색하는 방식들을 관행화시킬 필요가 있다.

(5) 양극(兩極)을 넘어

원효의 화쟁(和靜)사상은 조화와 상생적 가치를 추구하는 사상으로, 우리의 전통사상의 맥박 속에 연면히 흐르고 있다. 화쟁은 다양성이 상극성(相戾性)으로 타락하지 않고 통일성이 획일성으로 전락하지 않는 정신문화의 뿌리라 할 수 있다. 통일과 민족회합을 바라보는 우리는 누구나 보편화되기 어려운 특정 견해에 대한 집착과 이집(我執)에 사로잡혀 굴절된 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 우리 민족사에서 최초로 통일을 성취한 신라의 삼국통일 과정을 목격한 원효(元曉)는 진리(法)에 이르는 길을 제시함으로써 분열의 시대상을 넘어 통합의 대안을 제시하고자 했다. 그는 진리에 대한 잘못된 가설을 극복하고 그 가설에서 나타나는 의심을 제거하기 위해 ‘일심(一心)법을 세우고 ‘이문(二門)을 열

었다. 여기서 ‘일심(一心)/이문(二門)’의 사상은 진리가 일원적이나 이원적(다원적)이나 하는 양자택일적 논리를 넘어서 있는 경지와 차원을 뜻하는 것으로, 진리의 세계(眞如門)나 생멸의 세계(生滅門)나 서로 다르지 않은 근원(一心)의 각각의 모습일 뿐이다. 진리를 깨닫는 마음이나 생사번뇌의 세계를 체험하는 마음은 다같은 하나도 아니요(非一), 그렇다고 각각 다른 두 개도 아니다(非異)는 논리이다. 여기서 원효의 ‘화쟁(和靜)’ ‘화회(和會)’ 사상이 나타나는 계기를 보자.

만약 서로 상이한 견해가 서로 쟁론을 벌일 때, 유견(有見)과 같다고 말하면, 공견(空見)과 다르게 되고, 만일 공집(空執)과 같다고 말하면 유집(有執)과 다르게 되어, 같다고 또는 다르다고 주장하는 바가 더욱 세차게 싸움을 벌이게 된다. 또 다시 그 두 개가 같다고 하면 그 둘이 내부에서 서로 다투게 되고, 다르다고 하면 둘이 갈라져 싸우게 된다. 이런 까닭에 비동(非同) 비이(非異)라고 말해야 한다. 비동(非同)이라는 것을 말 그대로 취하면 모두가 허용(許容)하지 않음을 뜻하고, 비이(非異)라는 것을 뜻으로 말하자면 불허함이 없음을 뜻한다. 비이(非異)라고 함으로써 그 감정에 어긋나지 않고, 비동(非同)이라고 함으로써 도리어 어긋나지 않는다. 감정상으로나 논리상으로 서로 어김이 없다.⁴²³

화쟁(和靜)은 단순히 싸움을 말리는 데서 그치지 않고 온갖 대립과 반목을 해소할 수 있는 통합원리이다.⁴²⁴ 원효의 통합논리가 우리 시대의 원리로 새롭게 부각되어야 하는 이유는 그것이 개인과 집단 모두에게 상극(相剋)보다는 상생(相生)의 결과를 가져다주기 때문이다.⁴²⁵

423 원효, 『금강삼매경론』 (삼성출판사, 1981), p. 466.

424 김형효, “원효사상의 현재적 의미와 한국사상사에서의 위치”, 聖元曉 大심포지움(1987.11.1~2, 서울) 『원효연구논총』 (국토통일원 조사연구실) 참조

425 근대화 논리는 이분법적 흑백논리(友/敵, 옳음/그름, 선/악, 근대/전통, 능률/비능률, 효율/비효율, 성공/실패, 성장/분배, 자유/평등)에 기반하여 중간적 공존영역 거부로 나타난 특성이 있다.

성경의 말씀도 마찬가지로, 치우침과 극단을 경계할 것을 가르치고 있다. 모세를 계승한 여호수아에게 여호와께서 일러주신 말씀은 율법을 다 지켜 행하고 “좌로나 우로나 치우치지 말라. 그리하면 어디로 가든지 형통하리라”(여호수아 1-7) 했듯이, 편견과 아집의 좌우 극단논리에 큰 경종을 울린다.

진보좌파나 보수우익이나 모두 한반도의 평화를 갈구하고 통일문제를 바라보는 데 있어서 민주주의를 향유하고 인간존엄성과 삶의 질이 보장되는 그러한 민족사회를 추구한다는 점에서 다를 바가 무엇이 있겠는가? 말하자면 평화, 민주주의, 인간존엄성의 가치 등은 결코 서로 다를 수 없는 ‘하나의 근원(一心)’이 아니겠는가. 바로 이 지점에서 우리는 진보좌파와 보수우파는 대화와 토론을 바탕으로 아집과 억견을 극복하고 마침내 서로 갈등적이었던 견해의 상호침투를 이루는, 가다머(H. G. Gadamer)의 표현을 빌면, ‘지평의 융합’(Fusion of Horizons)을 기대할 수 있다.

VIII. 대북정책 추진과정에서 주변국과의 유기적 협력관계 조성 실태

1. 대주변국 협력구도

한반도문제는 남북한간의 민족문제인 동시에 주변국들의 정치적, 군사적, 경제적 이해가 얽혀 있는 국제적 문제이다. 따라서 우리 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서 주변국들, 특히 미·일·중·러와의 유기적 협력관계를 유지하는 것은 대단히 중요한 문제이다. 우리 정부에서 이러한 기능을 담당하는 주요 부서들은 청와대, 외통부, 통일부, 국방부, 국정원 등이라고 할 수 있다.

청와대에는 대북정책과 통일정책의 헌법상 최고 정책결정자인 대통령이 있고 국가안전보장회의(NSC)와 국가안보보좌관이 대통령을 보좌하고 있다. 대북정책 면에서 대통령과 국가안보보좌관은 외교보좌관과 국방보좌관 및 경제보좌관의 자문을 받는다. 외통부에서는 장·차관과 차관보 및 외교정책실(국제연합과, 군축원자력과, 인권사회과, 정책총괄과, 안보정책과, 특수정책과), 아시아태평양국의 동북아 1과와 동북아 2과, 북미국, 구주국의 러시아·CIS과 및 미·중·일·러주재 한국대사관 등이 대북정책 및 대주변국 정책과 관련하여 주요한 기능을 수행하고 있다. 국방부에서 대북정책 및 대주변국 정책관련 업무를 맡고 있는 주요 책임자와 부서는 장·차관, 차관보, 합참, 군비통제관실, 정책기획국, 주변국주재 한국대사관의 육·해·공군 무관 등이다. 국정원에서는 원장과 해외분야를 담당하고 있는 1차장, 북한분야를 담당하는 3차장 및 그 산하의 관련 부서들이 대북정책과 대주변국 정책에 중요한 역할을 수행하고 있다. 우리 정부의 대북 및 통일정책을 전담하는 부서는 통일부이다. 통일부에서는 장·차관, 통일정책실, 정보분석국, 교류협력국, 인도지원국, 경수로사업지원기획단, 남북회담사무국 등이 주요 기능을 수행하고 있는데 이 중에서 장·차관, 통일정책실 내의 국제협력

담당관, 정보분석국 내의 분석총괄과 등이 우리 정부의 대주변국 정책과 밀접한 관련이 있다.

우리 정부의 상기와 같은 주요 인사와 기관들은 효율적인 대북정책을 수립·추진하기 위해 주변 4국 정부의 관련 인사나 기관들뿐만 아니라, 우리나라에 주재하고 있는 주변 4국의 대사 및 고위 외교관들과 긴밀히 접촉하고 있다. 이러한 과정에서 특히 우리 대통령과 주변 4국 국가원수 간의 정상외교와 주요 고위인사들의 초청·방문외교 및 특사교환 등은 중요한 의미를 갖고 있다.

또한 주변 4국 소재 한국대사관의 역할도 과소평가될 수 없다. 주변 4국에 소재하고 있는 한국대사관은 우리 정부가 대북정책을 효과적으로 수행하기 위하여 주변국들과 유기적 협력관계를 유지하는 데 있어서 첨병의 역할을 하고 있는 기관이다. 한국대사관은 우리나라를 대외적으로 대표하는 대사를 정점으로 여러 부서로 구성되어 있는데 대북정책 관련 업무를 관장하고 있는 곳은 정무과, 경제과, 영사과, 무관부 등이다. 주미 한국대사관의 경우, 미국 의회와 관계의 중요성을 고려하여 의회과가 추가적으로 있다. 우리 정부의 외통부, 통일부, 국방부, 국정원 등으로부터 파견된 주재관들이 상기와 같은 부서에 배속되어 주재국의 정부, 의회, 언론기관, 학계, 연구소, 북한관련 민간단체 등과 접촉을 하고 있다. 이들은 우리 정부의 대북정책과 한반도 통일문제에 대한 주변국의 이해 및 지지를 유도하는 한편, 주재국을 통해 북한 관련 정보와 자료를 수집·분석하여 우리 정부에 보고하고 있다.

우리나라 대통령의 연두기자회견이나 통일과 남북관계 관련 기념사 등은 청와대나 외통부로부터 주변 4국 한국대사관에 직접 시달되고 각 공관원들은 이를 주재국 인사나 교민들을 접촉할 경우 정책설명 또는 홍보용 자료로 참조하고 있다. 대북정책과 관련된 주요 목표들은 국가차원에서 결정되어 주변 4국 한국대사관에 시달되고, 세부적인 업무시행 지침들은 관계부처별로 주재관들에게 전달되고 있다. 따라서 대북정책에 대한 주재관들 사이의 이견은 있을 수 없

으며 다만 부처별 업무성격상 강조점에 차이가 있다. 외통부는 북핵문제를 비롯한 현안 해결과정에서 한·미·일 공조체제 유지를 중시하고 있는 반면, 통일부는 남북대화의 모멘텀을 유지하고 남북관계 발전을 도모해야 한다는 입장을 취하고 있다. 국방부는 굳건한 안보를 바탕으로 한 대북정책이 추진되어야 한다고 주장한다. 이러한 측면에서 주재관들 간에 대북정책 업무수행을 둘러싸고 간혹 경쟁이나 업무의 중복 현상이 나타나기도 하나 주례 간부회의를 통해 대부분 사전 조정되고 있다.

주변 4국 주재 한국대사관의 공관원들이 접촉하는 주요 대상은 주재국 정부기관, 의회, 언론기관, 학계인사, 연구기관, 비정부 민간단체 등이다. 미국의 경우, 백악관과 국가안보회의(NSC), 상하 양원, 국무부의 한국과·정보조사국 북한분석관, 국방부의 동아태국 한국담당관, CIA, 「미 평화연구소」(USIP), 「전략 및 국제연구센터」(CSIS), 「미국기업연구소」(AEI), 「한국경제연구소」(KEI), 「헤리티지재단」(Heritage Foundation), 「미 외교협회」(CFR) 워싱턴사무소의 Korea Task Force, Brookings Institution, Institute for International Economics, Johns Hopkins 대학교 SAIS 아시아연구소, Georgetown 대학, George Washington University 산하 Gaston Sigur Center, 「유진 벨 재단」(Eugene Bell Foundation), Cooperative for Assistance and Relief Everywhere(CARE), 「세계 식량기구」(WFP) 워싱턴사무소, Mercy Corps International, World Vision Relief & Development INC. 등이다.

중국의 경우, 당 중련부, 외교부 조선한국처, 민족사무위, 각 지방정부 관계자, 「현대국제관계연구소」, 「국제문제연구소」, 사회과학원, 요녕·길림 사회과학원, 「천진동북아연구소」, 「북경 국제우호연락회」, CCTV, 인민일보, 북경주보, 조선족 신문·잡지사 등이다.

일본의 경우, 외무성, 농림수산청, 식량청, 방위청, 내각관방내각정보조사실, 통상산업성, 공간조사청, 「방위연구소」, 유엔식량기구 일본사무소, 요미우리·아

사히·산케이 등 각종 신문사, 조선신보, 월간 「현대코리아」, 민단신문, 통일일보, 「평화안전보장연구소」, 「세계평화연구소」, 「국제문제연구소」, 「아시아경제문제연구소」, 「환동해경제문제연구소」, 「동아시아 무역 연구회」, 「조선문제연구소」, 「오카지키연구소」, 일본무역진흥회, 라디오프레스(재단법인), 조선전문서점 레인보 통상, 대한민국 민단본부, 재일민단 부인회 중앙본부, 재일민단 청년회 중앙본부, 조선총련연맹, 대북 지원 NGO단체 등이다.

러시아의 경우, 외무부, 국방부, 안보회의, 해외정보부, 외교아카데미, 러시아 과학아카데미, 「세계경제 및 국제관계연구소」(IMEMO), 「동양학연구소」, 「미·카나다연구소」, 「극동연구소」, 「국제사회·경제·정치연구재단」(고르바초프재단), 러시아국제관계대학(MGIMO) 등이다.

주변 4국 소재 한국대사관의 대부분 공관원들은 업무과중으로 주재국의 한반도 관련 연구소나 전문가들과 자주 접촉을 하지 못했고 저명한 연구소나 대학들이 주최하는 한반도문제 관련 세미나 등에 참석하여 중요한 자료들을 얻지 못했다. 이에 따라서 우리 정부는 ①주변국에서 북한관련 정보와 자료 수집, ②한반도 통일문제에 대한 주변국의 이해 및 지지 유도, ③국제적 차원에서 한반도 문제 관련 대응능력의 제고 등을 목적으로 1996년 8월부터 미국, 중국, 일본의 한국대사관에 통일주재관⁴²⁶을 파견하고 있다. 통일부에서 파견되는 통일주재관들은 임기가 3년으로 현재 우리 정부가 대북정책을 수립·집행·홍보하는 데 있어서 뿐만 아니라 주변국들과 유기적인 협력관계를 유지·발전시키는 데 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 한반도문제에 적지 않은 영향을 미치고 있는 러시아에 아직까지 통일주재관이 파견되지 않고 있는 것은 큰 문제점

426 공식명칭은 통일연구관이다. 통일연구관은 원래 독일통일 직후인 1990년 12월 5일 주독 한국대사관에 최초로 파견되었다. 그러나 1998년 2월 「정부조직개편심의회위원회」의 결정에 따라서 독일주재 통일연구관은 1999년 8월 1일부로 철수하였다.

으로 지적되고 있다.

다음 절에서는 ‘문민정부’와 ‘국민의 정부’ 및 ‘참여정부’가 제1차 및 제2차 북핵위기를 해결하고 우리나라나 주변 4국의 대북 경제협력을 확대·조정하기 위해 실제로 주변 4국과 어떠한 협력관계를 전개하였고 현재 유지하고 있는가를 고찰하고자 한다.

2. ‘문민정부’의 주변국에 대한 협력관계

가. 대주변국 관계의 목표

1993년 2월 25일 출범한 김영삼 대통령 문민정부의 대북정책과 관련, 주변국에 대한 협력관계의 목표는 안보면에서 북핵문제의 근원적 해결과 경제면에서 두만강지역 개발계획의 조속한 실시, 제네바 합의 이후 북·미관계 개선과 남북관계 진전의 조화와 병행, 대북 한국형 경수로 지원 등이었다.

먼저 북핵 문제와 관련, 1980년대 말과 1990년대 초의 국제적인 탈냉전 추세는 동북아질서 재편을 야기했을 뿐만 아니라 한반도 정세에도 큰 변화를 가져왔다. 동구사회주의권의 붕괴와 개방압력이라는 대외환경과 대내 경제난에 직면하게 된 북한은 이러한 위기를 극복하고 체제를 유지·강화하기 위하여 1991년 가을 남한과 유엔에 동시가입하고 동년 12월 「남북기본합의서」와 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 채택하여 대남정책에 유연성을 보였다. 이에 따라서 남북한은 1992년 정치, 군사, 교류협력에 관한 3개 부속합의서를 일괄 타결하고 이의 실천 기구인 화해, 군사, 경제, 사회문화 4개 공동위원회를 11월부터 가동하기로 합의함으로써 남북한간 화해협력이 실천단계로 진입되는 것 같았다. 그러나 북한은 헌법개정과 제도정비를 통해서 체제유지와 김정일로의 권력이양을 공고히 하는 한편, 한·미 양국의 1993년도 ‘팁스파리트’ 군사훈련 재개결정을 구

실로 한국과의 남북대화를 1월 29일 전면 거부하였다. 이와 함께 북한은 체제강화를 위한 수단으로 또한 대미, 대일 수교를 위한 협상카드 활용의 목적으로 핵개발을 추진하였다.

북한이 IAEA의 사찰을 거부하고 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언함으로써 1993~1994년 한반도에서는 제1차 북핵 위기가 발생되었고, 이는 우리나라뿐만 아니라 국제사회의 심각한 우려를 야기하였다. 이에 문민정부는 ①북한의 NPT 완전복귀 및 영구잔류 확보, ②특별사찰을 포함한 IAEA 사찰의무의 완전한 이행, ③남북한 비핵화공동선언의 실천을 북한 핵문제 해결의 기본목표로 정하였다.⁴²⁷ 그리고 문민정부는 북핵문제 해결을 위해 남북고위급회담의 대표접촉을 북한측에 제의하는 한편, 주변국들과 긴밀한 협력관계를 유지하였다. 이 당시 문민정부의 대주변국 협력관계의 목표는 핵문제 해결과 북핵의 투명성 보장을 위한 국제공조체제의 강화이었다. 즉 미국, 일본 등 우방국들과의 긴밀한 협의 하에 양자 및 다자 차원에서의 외교적 수단을 통한 북핵 문제의 해결이었다.

한편 냉전종식을 맞이하여 지역차원에서 다자간 경제협력이 활발히 진행되었는데 동북아 국가간에 활발히 논의되고 있던 경제협력의 한 형태가 「두만강 지역 개발계획」(TRADP: Tumen River Area Development Programme)이었다. 이는 유일한 동북아 역내의 다자간 경제협력으로서 이 계획의 성공적 실현은 향후 남북한 관계의 발전에 지대한 영향을 미칠 것으로 전망되었다. 「유엔개발 계획」(UNDP)은 두만강 접경국인 북·중·러 3국이 독자적으로 지역개발계획을 수립하는 경우 각국의 상이한 법률, 제도, 국제신용도 및 자본 동원능력 때문에 개발 속도가 지체되고 불균형을 이룰 가능성이 크다고 판단하였다. 따라서 UNDP는 1991년 3월 두만강지역의 공동개발을 제안하게 되었다. 즉 UNDP는 중국의 훈춘 - 북한의 나진 - 러시아의 포시에트를 잇는 소위 '소 3각지역'내에

427 대한민국 외무부, 「외교백서 1994」 (서울: 외무부 기획관리실, 1994), p. 124.

서 접경 3국이 합의할 수 있는 지대를 국제적인 자유경제무역지대로 개발하자는 전략을 갖고 있었다. 또한 남북한·중·일·러·몽골 6국은 이 프로그램의 목표를 단기적으로는 교역과 투자를 증진하고, 장기적으로는 두만강 유역을 세계적 수준의 관광, 해운, 운송 및 가공·제조업의 중심지로 발전시킴으로써 ‘동양의 로테르담’으로 만든다는 데 두었다.⁴²⁸ 문민정부는 이와 같은 두만강지역 개발계획의 조속한 실시를 위해 노력하였다. 남북한의 대표들이 두만강지역 개발을 위한 법·제도 마련에 동참하여 두만강지역의 산업발전 방안을 논의함으로써 남북한이 비정치적 분야에서의 신뢰구축을 도모하려는 것이었다.이외에 문민정부는 제네바 합의 이후 북·미관계 개선과 남북관계 진전의 조화와 병행, 대북 경수로 지원 등을 위해 노력하였다.

문민정부가 제1차 북핵위기의 근본적 해결과 대북 경협을 위해 주변 4국들과 협력관계를 조성한 실태를 구체적으로 고찰하면 다음과 같다.

나. 대주변국 협력관계 실태

(1) 제1차 북핵위기 문제

1993년 3월 12일 북한이 NPT 탈퇴선언을 하자 문민정부는 긴급안보장관회의를 소집하고 “북한의 비핵보유국으로서의 의무포기는 한반도의 안정뿐만 아니라 세계의 평화와 안전에 대한 심각한 위험이 될 것이며, 이에 따른 남북간의 긴장고조와 국제적 제재에 대해서는 북한이 전적으로 책임져야 할 것”이라는 공식성명을 발표하였다. 또한 북한이 조약탈퇴 성명을 즉각 철회하고 IAEA의

428 김학수, 『두만강지역 개발구상에 대한 논의와 전망』 (대외경제정책연구원, 1993), pp. 15-16.

핵사찰을 허용할 것과 남북 상호사찰에도 응할 것을 촉구했다.⁴²⁹ 동시에 문민 정부는 송영대 통일원차관을 반장으로 하는 외무부와 국방부, 안기부 등 관계부처 특별대책반을 구성하고 IAEA의 대처를 주시하는 한편, 국제적 협력체제를 강화하기로 하였다. 북한의 NPT 탈퇴선언에 대해 미·일·러 정부는 깊은 우려를 표시하고 평양측에 IAEA와의 타협을 촉구하였다. 미·일이 대북 강경대응의 입장을 취한 반면, 중국은 즉각적인 대응조치를 유보한채 “협의를 통해 적절히 해결되기를 바란다”는 조심스런 반응을 보였다.⁴³⁰

문민정부는 북한의 NPT 탈퇴선언을 철회시키기 위해서 중국정부가 북한을 설득하도록 외교력을 모으는 방침을 정했다. 그래서 문민정부는 주중대사관에 훈령을 보내 이봉 총리와 전기침 외교부장 등 중국의 고위관계자들은 물론 외교부 실무자들과의 접촉을 강화하는 한편, 우리 정부의 입장을 설명하도록 지시했다. 정부는 이 지시에서 중국이 지금까지 한반도의 비핵화, 특히 북한의 핵개발에 반대해왔던 점을 부각시키는 한편, 북한을 궁지에 몰아넣지 않고 평화적 방법으로 북핵문제를 해결하는 것이 바람직하다는 입장을 적극 홍보하였다.⁴³¹ 또한 장정연 주한 중국대사를 외무부로 불러 북핵문제가 원만히 해결될 수 있도록 중국 정부의 협조를 당부하였다. 이와 함께 문민정부는 유엔안보리 및 미·일·러 측과의 다각적인 접촉을 통해 이들 국가와 외교적 협조체제를 구축, 북한이 NPT 탈퇴를 철회하도록 적극 유도하였다. 이 결과 문민정부는 유엔본부가 있는 뉴욕, IAEA 본부가 있는 빈, 그리고 서울에서 북핵문제가 유엔에 상정되기 전에 해결되도록 중국정부가 노력하겠다는 입장을 전달 받았다. 그리고 문민정부는 1992년 한·중 정상회담에서 방한을 수락한 강택민 국가주석의 조기방한

429 정부성명 전문은 「세계일보」, 1993년 3월 13일

430 북한의 NPT 탈퇴선언에 대한 주변 4국의 반응에 대해서는 「경향신문」 및 「동아일보」, 1993년 3월 13일 참조

431 「대한매일」, 1993년 3월 15일

을 추진하기로 하였다.

한승주 외무장관은 북핵문제 해결을 위한 국제공조체제 구축을 위해 유엔 미국, 일본을 순방하였다. 3월 24일 그는 유엔에서 부트로스 갈리 사무총장, 잠 사드 마커 4월 안보리의장 및 주요 상임이사국 대사들을 만나 평화적 해결을 희망하는 한국정부의 입장을 설명하였다. 그리고 한승주 외무장관은 유엔안보리에서 북핵문제를 다룰 때 유엔의 대북 특사파견, 탈퇴철회 요구성명 채택, 경제 제재 등 순차적으로 강도를 높여나기야 한다는 점을 협의하고 공감을 얻어냈다.⁴³² 3월 25~29일 한승주 외무장관의 워싱턴 방문을 통해 한·미간의 대응전략 조율작업이 이루어졌다. 그는 클린턴 미 행정부의 크리스토퍼 국무장관, 애스핀 국방장관, 레이크 백악관 안보보좌관 등 외교안보 핵심인사들과의 회담을 통해 외교적 방법으로 문제를 해결하되 북한의 NPT 탈퇴철회와 특별사찰 수용을 위한 압력행사를 단계적이고 점진적으로 한다는 대응전략을 마련하였다. 그리고 대북한 유인책에는 팀스피리트 훈련의 중단 검토, 남한내 미군기지에 대한 IAEA의 사찰추진, 핵문제 해결 즉시 북·미 대화채널 격상, 대북 경제교류 활성화 등이 모두 가능한 방법으로 포함되었다.⁴³³ 그러나 한·미간에 일부 입장차이가 노정되었는데, 미국은 NPT 체제 유지에 강한 관심을 표시했고 한국정부는 북한이 IAEA의 사찰을 수용하도록 할 수 있는 방안에 관심을 보였다. 방미에 이어 한승주 외무장관은 4월 1일 미야자와 일본 총리 및 와타나베 외상과 회담을 갖고 북핵문제 해결과 양국관계 개선을 위한 협력방안에 대해 협의하였다. 한승주 외무장관은 유엔 및 미국과 협의한 대응전략을 일본측에 전달하고 협력을 요청하였다. 또한 그는 유엔안보리의 대북 경제제재 조치 결의때 일본이 취

432 “북핵” 해결 국제공조체제 구축/한 외무 미일유엔 순방 결산”, <<http://www.kins.or.kr>>, (1993. 4. 3).

433 “한·미, 북핵에 점진·단계적 접근/한 외무·미 당국의 대응방안 조율”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (1993. 3. 31).

할 수 있는 조치, 조총련을 통한 대북 송금의 중단과 일본이 주도하고 있는 UNDP의 두만강지역 개발계획 백지화 가능성 등을 논의하였다.⁴³⁴ 한편 한승주 외무장관의 순방결과 북핵 대응책과 관련하여 역내국가간에 다음과 같은 문제점과 견해차가 노정되었다. ①북한 사정에 정통한 고위전문가가 없는 클린턴 미 행정부에는 북한의 NPT 복귀와 특별사찰 수락을 중용하기 위해 유화책을 구사해야 한다는 주장과 경제제재와 같은 압력수단을 활용해야 한다는 주장으로 의견이 양분되어 있었다. ②북한의 핵무장을 절대반대하고 있는 일본은 외교적 해결을 원하며 미국과 유엔안보리가 앞장서야만 행동을 취하겠다는 입장에 있었다. ③한국과 중국은 온건한 대응을 희망하였고 중국은 유엔안보리의 제재조치에 대해서는 강력히 반대하고 있었다.⁴³⁵

북핵문제 해결에서 중국의 역할을 중시하던 문민정부는 6월 2일로 예정된 제1단계 북·미 고위급회담을 앞두고 전기침 외교부장을 5월 26~29일 초청하였다. 그는 김영삼 대통령 및 한승주 외무장관과의 회담을 통해 북핵문제를 평화적으로 해결하려는 한국정부의 노력을 높이 평가하고 유엔안보리에서의 추가조치가 필요한 상황이 전개되지 않도록 한·중 양국이 관련문제를 협의해 나가자고 말했다. 북한은 4차에 걸친 제1단계 북·미 고위급회담 결과 6월 11일 NPT 탈퇴를 유보하였다. 이와 같은 북한의 입장변화에는 북·미간 직접 접촉뿐만 아니라 중국 정부의 대북 설득이 영향을 미친 것으로 분석된다. 제7차 한·일 외무장관회담이 6월 29일 서울에서 개최되었다. 양국 외무장관은 핵문제에 관한 한 대북관계를 국제적 대응수준과 맞추나갈 것임을 강조함으로써 양국간의 공동입장을 재확인하였다. 또한 김영삼 대통령은 6월 30일 무토 외무장관을 접견한 자리에서 북한이 남북대화를 거부한 사실을 지적하고 북핵문제 해결에 일본

434 “북핵대응 삼각체제 구축/한승주 외무 미·일 순방 결산”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (1993. 4. 3).

435 *The New York Times*, 1993년 3월 31일자; 『세계일보』, 1993년 4월 1일.

측도 협조해 줄 것을 당부하였다.

7월 10~11일 클린턴 미대통령의 방한은 한·미 동맹관계의 중요성을 재확인하고 이를 더욱 공고히 하는 계기가 되었다. 한·미 양국은 미국의 확고한 대한 방위공약을 재확인하고 한반도는 물론 동북아 지역의 평화와 안정에 심각한 위협을 주고 있는 북핵문제의 해결을 위해 긴밀히 협력하기로 하였다. 또한 미국은 한국 국민이 필요로 하는 한 주한미군을 계속 주둔시키고 북핵문제 해결 시까지 주한 미군의 2단계 감축을 동결하기로 하였다.⁴³⁶

7월 14~19일 개최된 제2단계 북·미 고위급회담 이후 북한의 IAEA 핵사찰 및 남북대화 거부로 북·미간 공식적 관계는 더 이상 진전을 보지 못했다. 이남청 중국 무역 및 교육담당 부총리가 대전엑스포 ‘중국의 날’ 행사에 참석하고 산업사찰을 위해 9월 27일부터 10월 2일까지 방한하였다. 문민정부는 이를 북핵 문제에 대한 중국의 협조를 구하는 계기로 삼았다. 김영삼 대통령은 “북한 핵문제만 해결되면 식량지원 문제를 포함, 남북경협을 적극적으로 추진할 수 있으며 통일도 독일식의 흡수통일이 아닌 한민족 전체의 이익이 되는 방향에서 대화를 통해 점진적으로 이뤄나갈 것”이라면서 북핵 문제에 대한 중국의 협조를 요청하였다.⁴³⁷

한편 10월 말 문민정부의 대북정책에서 변화가 나타났다. 그동안 문민정부는 ‘핵문제 우선해결’을 강조해왔으나 북·미간의 비공식적인 뉴욕접촉에서 일괄타결(package deal) 방식이 심도있게 논의되자 문민정부는 이를 양해하는 입장을 취하게 되었다. 한·미간의 사전 입장조정은 애커먼 미하원 아·태소위원회장의 방북을 수행했던 퀴노네스 국무성 북한담당관이 서울에서 문민정부 당국자들과 협의를 거치면서 구체화된 것으로 알려졌다. 그러나 일괄타결에 대한 한·

436 대한민국 외무부, 『외교백서 1994』, p. 102.

437 『대한매일』, 1993년 9월 28일.

미측과 북한측의 내용에 차이가 있었다. 즉 미국측은 북한이 영변지역의 임시 및 통상사찰을 허용하면 3단계 북·미회담의 일정을 제시할 수 있다는 것이었다. 반면 북한은 핵투명성 보장의 대가로 대미 수교, 경수로 지원, 팀스피리트 훈련의 영구 중단 등을 요구하였다.⁴³⁸

북핵 문제 해결을 위한 국제공조체제의 강화 차원에서 한승주 외무장관은 10월 27~30일 중국을 방문하였다. 그는 유엔안보리에서 북핵문제가 다루어질 경우 중국이 거부권을 행사하지 못하도록 하기 위해전기침 외교부장과의 회담에서 한국 정부의 단호한 입장을 전달하였다. 북한이 10월말까지 IAEA의 임시 사찰을 수용하고 또 남북대화 진전을 위해 노력한다면 북·미 3단계회담 등 일련의 대화 노력이 계속될 것이지만 그렇지 않을 경우에는 국제사회의 강제조치가 불가피하다는 점을 분명히 하였다. 호소카와 일본 수상이 11월 6~7일 방한하여 경주에서 한·일 정상회담이 개최되었다. 양국 정상은 동북아 및 국제정세에 관한 공통 인식을 바탕으로 북한 핵문제 해결을 위한 양국간 협조관계를 확고히 하는 동시에 금후 양국관계를 양자차원에서 뿐만 아니라 국제사회의 평화와 번영을 위한 다원적이고 포괄적인 동반자관계로 발전시키기 위해 공동 노력해 나가기로 하였다. 이는 1993년 2월과 8월 양국 신정부 발족 후 최초의 회동으로서 양국관계에 대한 상호 중시 입장을 재확인하고 새로운 차원의 선린우호 관계를 구축하는 전기를 마련하였다.⁴³⁹

북핵문제는 11월 19일의 시애틀 APEC 개별정상회담에서 한·미·일·중 4국 간에 공동의제로 논의되었다. 김영삼 대통령은 강택민 중국주석과 가진 회담에서 ①중국의 강력한 영향력 발휘를 촉구하고, ②북핵문제가 해결될 경우의 대북 식량지원 용의를 표명하였으며, ③미국 단독으로 한국의 의사에 반하는 어떤 결

438 『경향신문』, 1993년 10월 30일

439 대한민국 외무부, 『외교백서 1994』, p. 107.

정도 할 수 없음을 밝혔다. 제③항은 북핵문제 해결에 대한 북한의 대미 일방해결에 제동을 걸기 위한 것이었다. 이날 클린턴 대통령은 북한이 11월 11일 제안한 일괄타결에 대해 ‘포괄적인 해결방안(comprehensive approach)을 강구하고 있다고 밝혔다.⁴⁴⁰ 김영삼 대통령은 11월 23일 클린턴 대통령과의 정상회담에서 미국의 ‘포괄적인 해결방안’이 남북대화를 배제할 수도 있다는 강한 우려를 표명하였다. 양국 정상은 북핵문제에 대한 정책조정을 통해 “북한이 IAEA 사찰을 수락하고 실질적인 남북대화에 응할 경우 3단계 미·북 회담을 개최하여 여기에서 핵문제의 최종적인 해결을 위한 철저하고 광범위한 논의를 추진한다”⁴⁴¹고 합의하고 북핵문제의 완전한 해결을 위하여 한·미 양국간에 공동보조를 취하기로 하였다. 미국은 한·미 정상회담에서의 합의사항을 북·미 뉴욕 실무접촉을 통해 북한에 전달하였다. 이 결과 북한은 12월 29일 IAEA 사찰과 남북대화 재개에 대한 원칙적인 수락의사를 표명하였다. 이로써 북·미 제2단계 고위급 회담 이후 교착상태가 다시 진전될 수 있는 계기를 맞게 되었다.

북한은 사찰수용을 결정하였으나 IAEA는 방사화학실험실에서 실시하기로 합의한 필수적인 작업을 진행할 수 없었다. 따라서 IAEA 이사회는 1994년 3월 21일 북핵문제를 유엔안보리에 회부하였다. 러시아는 3월 25일 북핵문제로 야기된 한반도 긴장상태를 해결하기 위해 남북한과 주변 4국 및 유엔사무총장, IAEA 사무총장이 참여하는 8자회담 개최를 제의하였다. 이와 관련 문민정부는 “현재로서는 유엔안보리의 역할이 중요하다”는 입장을 보였다.⁴⁴² 김영삼 대통령은 양국 안보 및 경제 현안들을 협의하기 위해 일본과 중국을 방문하였는데 여기에서 북핵문제가 주요 의제로 논의되었다.

440 “북핵해결 공조’ 한 목소리/한·미·일·중 연쇄정상회담 안팎”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (1993. 11. 21).

441 대한민국 외무부, 『외교백서 1994』, pp. 125-126.

442 『조선일보』, 1994년 3월 26일

김 대통령은 3월 24~26일 호소카와 일본 총리와의 정상회담 시 한반도의 안정을 위해서는 무엇보다도 북한의 핵개발에 대한 의혹을 불식시키고 남북대화가 본격화되어야 한다고 말했고, 호소카와 총리는 북핵문제에 대한 유엔의 제재결의가 있을 경우 일본은 헌법의 범위내에서 책임있는 대응을 할 것임을 밝혔다. 또한 한·일 양국은 유엔안보리에서의 협력에 합의하는 등 유대강화를 새삼 다짐하였다. 일본에 이어 3월 26~30일 중국을 방문한 김영삼 대통령은 강택민 국가주석과 정상회담을 갖고 한반도의 안정이 공동번영을 위해 긴요하다는 데 인식을 같이하고 북핵문제의 해결을 위해 긴밀히 협조하기로 약속하였다. 긴밀한 협조는 중국측에서 핵과 관련해 보낸 최초의 약속이면서 동시에 핵해결 의지를 보인 것이었다.⁴⁴³

김영삼 대통령은 3월 31일 클린턴 미 대통령과 전화통화를 갖고 자신의 일본과 중국 방문결과를 설명하고 북핵문제를 해결하기 위해 미국과 긴밀히 공조체제를 유지하겠다고 말했다. 김영삼 대통령의 방일 및 방중의 의의는 첫째, 한·중·일이 북핵문제 해결에 공동 협의하는 단계에는 이르지 못했지만 한·중, 한·일간의 협의체제가 구축되었다는 점, 둘째, 문민정부의 북핵 대응방침이 방일 직전의 강경대응에서 미·일·중과의 협의를 통한 대화 우선으로 선회하였다는 점 등이었다.⁴⁴⁴ 김영삼 대통령은 한·미·일 3국 중심의 북핵문제 해결방안을 모색하면서 상기와 같이 중국과의 대화채널을 강화하였다. 이 결과 중국은 김영삼 대통령 방중 이후 북한의 핵개발 의지를 경고하는 유엔안보리 의장성명에 반대하지 않았다. 그러나 한·중 정상회담 이후 북핵문제 해결을 위한 중국의 역할 등을 둘러싸고 고위 외교당국자간의 의견과 설명이 엇갈리는 등 외교정책이 혼선을 빚기도 하였다.⁴⁴⁵

443 『대한매일』, 1994년 3월 30일

444 『대한매일』, 1994년 3월 30일

445 상세한 내용에 대해서는 “중 북핵 중요역할 미가 우선 협력국/외교정책 혼선”,

북한이 5월 17일 핵연료봉 교체를 강행하자 유엔안보리는 북한의 태도를 우려하는 의장성명을 5월 30일 다시 채택하였고 IAEA는 6월 10일 대북제재 결의안을 채택하였다. 문민정부는 미·일 및 유엔안보리 상임이사국들과의 긴밀한 협의하에 대북한 유엔안보리 제재를 추진하였다. 북한도 NPT 완전탈퇴 위협 등 강경 대응함에 따라 한반도의 긴장은 다시 고조되기 시작하였다. 한·미 양국은 일련의 협의를 통해 한반도의 평화와 안정을 확보하는 것이 중요하다는 인식하에 일단 외교적 노력을 지속하되 대화실패 시에 대비한 준비도 병행하기로 하였다.⁴⁴⁶ 이와 함께 김영삼 대통령은 6월 1~3일 모스크바를 방문하여 엘친 대통령과 정상회담을 개최하고 ‘건설적이고 상호보완적인 동반자관계’를 구축하는 한편, 한반도 비핵화를 실현하기 위한 국제적 노력에 러시아의 적극 동참, 청외대와 크레믈린간 핫라인 설치 등 실질적 협력확대에 합의하였다.⁴⁴⁷

북한이 6월 13일 IAEA 탈퇴를 선언함으로써 북·미관계는 다시 경색되었다. 한반도에서 긴장이 고조되는 시점에 카터 전 미 대통령이 방북하여 김일성 주석과 회담을 갖고 북한의 핵투명성 보장시 유엔 제재 중단과 북·미 3단계 고위급 회담 개최를 제의하였다. 김일성 주석은 이를 수용하고 남북정상회담을 제의하였으나 7월 8일 그의 급사로 남북정상회담은 무산되었다. 북·미 3단계 고위급 회담의 개최를 앞두고 무리야마 일본 총리가 7월 23~24일 방한하여 한·일 정상회담이 개최되었다. 양국 정상은 북한의 핵무기 개발 의혹과 관련, 현재와 미래는 물론 과거의 핵활동에 대해서도 투명성이 확보되어야 한다는 데 의견을 같이 하였다. 또한 양국 정상은 김일성 사후 북한의 조속한 개방과 개혁, 핵문제 해결시 경수로 건설 지원 등에 합의하였다. 일본 정부는 북한과의 수교교섭은 한반도의 평화와 안정에 기여하는 방향으로 이루어지도록 한국정부와 긴밀

<<http://www.kinds.or.kr>>, (1994. 3. 30).

446 대한민국 외무부, 『외교백서 1994』, p. 123.

447 외무부, “한·러 공동선언”, 『러시아연방개황』 (1995. 9), pp. 217-220 참조.

히 협의해 나가겠다고 강조하였다.

2차에 걸친 제3단계 북·미 고위급회담에서 미국은 문민정부의 요청에 의하여 남북대화가 북핵문제 해결에 있어 중요하다는 점을 북한에 지속적으로 주지 시킴과 동시에, 북한의 경수로 건설에 있어 한국이 중심적 역할을 할 수밖에 없음을 북한에 계속 설득하였다. 제3단계 북·미 고위급회담 결과, 10월 21일 「제네바 기본합의문」⁴⁴⁸이 채택되어 제1차 북핵위기는 평화적으로 해결될 수 있었다. 제네바 합의는 가능한 한 대화와 협상을 통해 문제를 해결한다는 기본입장에 따라 한·미 양국이 기울여온 공동 노력과 일·중·러 등 관련 이해당사국 및 유엔, IAEA 등 국제기구를 포함한 국제사회 전체의 적극적인 지원과 협조로 이루어진 결과이었다.

(2) 대북 경협문제

문민정부는 상기와 같은 제1차 북핵위기의 근본적 해결뿐만 아니라 두만강 지역 개발계획의 조속한 실시, 제네바 합의 이후 북·미관계 개선과 남북관계의 조화와 병행, 한국형 경수로의 대북 지원 등을 위한 노력도 경주하였다.

먼저 제1차 북핵 위기가 본격화되기 이전까지 문민정부는 UNDP 주관하에 1991년 3월부터 추진되고 있던 두만강지역 개발계획을 조속히 실현하기 위한 정책들을 수행하였다. 1993년 5월 9~10일 평양에서 개최된 제3차 계획관리위원회 회의에는 남북한, 중국, 러시아, 몽골 등 5개국 회원국과 UNDP 등이 참가하였다. 이 회의에서 참가국들은 두만강지역 개발을 위한 법·제도분야에 대한 2개의 협정안을 채택하기로 원칙적인 합의를 보았다. 또한 문민정부는 관련국들과 ①통신분야 전문가회의(1차 1993. 1, 서울; 2차 1993. 4, 길림; 3차 1993. 9, 블라

448 <http://www.koreaembassy.org/bilateral/political/word/us_north1.doc>.

디보스톡), ②법·제도·금융분야 회의(1차 1993. 3, 뉴욕; 2차 1993. 9, 북경), ③자원·산업·환경분야 회의(1차 1993. 3, 헬싱키; 2차 1993. 11, 서울), ④수송분야 회의(1993. 3, 북경) 등 분야별 전문가회의에 참석하여 두만강지역 개발계획의 조속한 실사를 위해 노력하였다. 남북한의 대표들이 주변국들과 두만강지역 개발을 위한 법·제도 마련에 동참하여 이 지역의 산업발전 방안을 논의함으로써 비정치적 분야에서 신뢰구축을 도모한 것은 매우 의미있는 일이었다.⁴⁴⁹ 그러나 이후 자본부족과 개발방식을 둘러싼 관련국 간의 첨예한 대립 등으로 실제사업은 2국간 협력 수준에 머물러 있다.

제네바 합의 이전 북·미간 경제관계는 북한의 IAEA 특별사찰 거부로 인해 진전을 보지 못했으며 미국은 1993년 8월 7일 대북 달러화 송금 금지 조치까지 내렸던 것으로 알려졌다. 그럼에도 불구하고 북한은 식량난 해결을 위해 10개월간 2억 달러 상당의 양곡을 미국으로부터 수입하였다. 제네바 합의에 의하면 미국은 3개월내에 북한에 대해 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한을 완화시키기로 하였다. 문민정부는 이와 같은 북·미관계 개선이 남북관계의 진전과 조화와 병행을 이루면서 단계적으로 추진되어야 한다는 데 클린턴 행정부와 합의하였다.⁴⁵⁰

이와 함께 1994년 11월 14일 인도네시아에서 개최된 한·미 정상회담에서 양 정상은 향후 북·미간 제네바 합의의 이행에 있어서 한국이 대북 경수로 지원사업의 중심적 역할을 수행해야 한다는 데 의견을 같이 하였고 이는 이어 개최된 한·미·일 3국 정상회담에서도 재확인되었다.⁴⁵¹ 이에 따라서 한국이 중심적 역할을 하고 미·일·EU가 부수적인 역할을 하는 KEDO가 구성되었다.

449 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한 관계: 1993-1994』 (민족통일연구원, 1993), pp. 114-115.

450 대한민국 외무부, 『외교백서 1994』, p. 127.

451 대한민국 외무부, 『외교백서 1994』, pp. 101-192.

3. ‘국민의 정부’의 주변국에 대한 협력관계

가. 대주변국 관계의 목표

1998년 2월 25일 출범한 김대중 대통령의 국민의 정부는 2002년 10월 야기된 제2차 북핵위기 및 대북 경협과 관련, 북한의 대량살상무기 폐기와 북핵위기의 평화적 해결을 위한 국제적 노력, 대북 경수로 지원사업의 차질없는 추진, 미·일의 대북관계 정상화 촉구 등을 대주변국 관계의 목표로 설정하였다.

국민의 정부는 현 단계에서는 당장 통일을 이룩하는 데 주력하기보다는 평화정착을 통해 남북한간의 평화공존을 실현하는 것이 시급하다고 판단하고 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선에 대북정책의 목표를 두었다. 또한 국민의 정부는 ①평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ②흡수통일 배제, ③화해·협력의 적극 추진을 대북정책 3대원칙으로 설정하는 한편, ①남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행·실천, ②정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화, ③남북이산가족 문제의 우선 해결, ④북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공, ⑤대북경수로 지원사업의 차질없는 추진, ⑥한반도 평화환경 조성을 대북정책의 추진방향으로 채택하였다.⁴⁵² 이러한 대북정책 목표와 3대원칙이 설정되고 추진방향이 채택된 것은 북한체제는 실패한 체제이고 어려움에 직면해 있지만 북한의 붕괴를 촉진할 내외여건이 성숙되어 있지 않기 때문에 북한이 조만간 붕괴할 가능성이 희박하다는 시각 때문이었다. 상기와 같은 대북인식 하에 ‘국민의 정부’는 한편으로는 굳건한 안보태세를 통해 평화를 유지하면서 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한으로 하여금 스스로 변화와 개

452 통일부, 『국민의 정부 대북정책』 (통일부, 1998).

혁의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고 추구하는 포용정책을 대북정책의 기조로 삼게 되었다.⁴⁵³

그러나 북한은 대남관계에서 당국간 직접대화를 회피·거부하고 민간차원의 교류를 통해 경제적 실익만을 취하면서 대미관계 개선에 정책의 우선순위를 두었다. 또한 북한은 1998년 6월 속초 앞바다에 대남 잠수정 침투, 8월 미사일 시험발사, 금창리 지하 핵시설 의혹 등을 통해 남한 및 동북아 지역 안보를 위협하였다. 이에 따라서 국민의 정부는 한반도문제가 현안 해결만이 아니라 현안들이 뿌리 내리고 있는 한반도 냉전구조를 해체해야 해결될 수 있다고 판단하게 되었고, 김대중 대통령은 1999년 1월 14일 국가안보회의를 소집해 한반도 문제의 근원적 해결을 위한 외교적 노력을 천명하였다. 김대중 대통령의 한반도 냉전구조 해체 구상에는 다음과 같은 5가지 요소가 포함되어 있었다. ①남북한 적대관계 해소, ②미국과 일본의 대북관계 정상화, ③북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, ④한반도에서 대량살상무기 제거와 군비통제, ⑤정전협정의 평화협정으로 대체이었다.⁴⁵⁴ 이와 함께 김대중 대통령은 남북한 평화공존을 위해서는 동북아지역의 안정이 중요하며 특히 지역내 군비통제를 위한 동북아 6자회담 등 다자안보체제가 필요하다는 생각을 갖고 있었다.

이상을 종합하면 국민의 정부는 대북정책 목표를 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 두고 이러한 목표를 한반도 현안문제 해결뿐만 아니라 한반도 냉전구조 해체를 통해 달성하고자 하였다. 당시 한반도 현안문제는 남북

453 통일부, 『평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』 (서울: 오성사, 1999).

454 통일부, 『평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』, pp. 16-17; “임동원 수석 강연 ‘남북냉전구조 깨 사실상 통일일’”, <<http://www.chosun.com/w21data/html/news>>, (1999. 2. 11); “김대통령 한반도냉전 해체 5개과제 제시”, <<http://www.chosun.com/w21data/html/news>>, (1999. 5. 6).

대화 진전, 핵과 미사일 등 북한의 대량살상무기 제거 등이었고, 한반도 냉전구조 해체를 위한 시안들은 미·북 및 일·북 수교, 평화체제 구축, 북한 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, 동북아 다자안보협력체제 형성 등이었다. 이 중 제2차 북핵위기를 평화적으로 해결하고 우리나라 또는 주변 4국의 대북 경험을 확대·조정하기 위한 국민의 정부의 주변국에 대한 협력관계 조성실태를 분석하면 아래와 같다.

나. 대주변국 협력관계 실태

(1) 제2차 북핵위기 문제

국민의 정부 시기에는 1994년 북·미간 채택된 『제네바 기본합의문』에 의하여 북한의 핵개발이 중단된 것으로 생각되었다. 1998년 8월 북한의 금창리 지하 시설이 다시 북한의 핵개발 의혹을 야기하였으나 1999년 5월 미국 전문가들의 현장 조사활동을 통해 의혹이 해소되었다.⁴⁵⁵ 2001년 1월 집권한 부시 미 대통령은 9·11 테러 사건을 겪은 후 2002년 1월 29일 연두 국정연설에서 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’으로 규정하고 이 국가들의 대량살상무기 개발에 강력히 대응할 것임을 경고하였다.⁴⁵⁶ 그리고 부시 대통령의 특사 제임스 켈리 미 국무부 동아태 담당 차관보가 10월 3~5일 방북하여 북한측에 핵, 미사일, 생화학무기, 재래식 군사력 등 미국의 안보상 우려사항과 인권문제를 거론하였다. 켈리 특사는 북한이 우라늄 농축방식으로 핵무기를 개발하고 있다는 증거를 제시하고 핵

455 북한의 금창리 지하 핵시설 의혹의 해소과정에 대해서는 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국 협력유도방안』 (통일연구원, 2000), pp. 36-37.

456 “President Delivers State of the Union Address”,
 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>.

개발 계획을 폐기해야 북·미 대화가 재개될 수 있음을 강조하였다. 이에 대해 강석주 북한 외무성 제1부상은 북한이 핵개발 프로그램을 가지고 있다는 사실을 시인하였다. 그리고 미국이 대북 적대시정책을 포기하고 북한 체제안전을 보장해주면 농축우라늄을 통한 핵개발 계획을 포함한 미국의 안보상 우려사항을 해결할 수 있다고 주장하였다.⁴⁵⁷ 이와 같은 내용을 미 국무부 대변인이 10월 17일 발표함으로써 한반도에서 제2차 북핵위기가 야기되었다.

이와 관련, 국민의 정부는 같은 날 NSC 상임위 회의를 개최하고 북한 “핵개발 프로그램의 실체에 대한 철저한 규명과 폐기를 위해 미·일을 포함한 국제사회의 협조를 강화하고, 동 문제를 대화를 통해 평화적으로 해결해 나간다는 우리 정부의 입장을 재차 확인”⁴⁵⁸하였다. 국민의 정부는 켈리 차관보와 10월 19일 공동 대응방안을 논의하고 북한이 핵개발 계획을 즉각 폐기할 것을 촉구하였으나 구체적인 해법에서는 시각차를 보였다. 북한의 핵개발 시인 배경에 대해 국민의 정부는 “북한의 대화의지로도 볼 수 있다”는 입장을 취한 반면, 미 국무부는 전혀 동의하지 않았다. 또한 북핵문제 해결을 위한 접근 방식에서 국민의 정부는 남북대화 및 제네바 합의의 틀을 유지하는 가운데 해법을 찾으려 한 반면, 미국측은 제네바 합의 파기 선언을 적극 검토하였다.⁴⁵⁹ 국민의 정부는 제8차 남북장관급회담에서 북핵문제를 대화로 해결할 수 있는 국내외적 토대를 마련했다고 판단, 장관급회담 결과를 미·일 등 관련국에 통보하고 한·미·일의 국제협조체제 강화에 나섰다. 한편 북한은 미국에 불가침조약을 제의하였다.

멕시코 로스카보스에서 개최된 제10차 APEC 정상회의에서 한·미 양국은

457 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계 전망: 2002~2003」, (통일연구원, 2002), pp. 56-57.

458 “북한 핵 개발 문제 관련 국가안전보장회의 상임위 회의 결과”, <<http://www.unikorea.go.kr>>, (2002. 10. 17).

459 『세계일보』, 2002년 10월 21일; 『조선일보』, 2002년 10월 19일.

10월 25일 외무장관 회담을 갖고 북핵 문제에 대한 사전 의견조율을 시도했으나 제네바 합의 유지문제에서 큰 시각차이가 노정되었다. 최성홍 외통부 장관은 “핵문제에 관한 북측의 평화적 해결 의사가 확인된 만큼 제네바 합의의 기본틀이 계속 유지될 수 있도록 미측이 신중한 자세를 취해 달라”고 요청하였다. 그러나 파월 미 국무장관은 “북한이 이미 제네바 합의의 무효화를 언급한 이상 제네바 합의가 온전한 상태는 아니다”고 강조하였다.⁴⁶⁰ 김대중 대통령은 한·미·일 3국 정상회담과 중국과의 양자회담을 통해 북핵문제의 평화적 해결을 위한 국제공조 분위기를 조성하였다. 김대중 대통령과 부시 미 대통령 및 고이즈미 일본 총리는 10월 27일 북한의 핵개발 계획이 제네바 합의의 위반이라는 데 동의하고 북한이 신속하고 검증가능한 방법으로 핵개발 계획을 폐기할 것을 촉구하였다. 김대중 대통령은 전체회의에서 “북한이 핵을 포함한 대량살상무기를 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원이 되고자 하는 성의를 확실하게 보일 때는 APEC 회원 각국이 이를 수용하고 대화를 통해 북한의 안정과 경제적 발전을 지원해주어야 할 것”이라며 성명채택을 제안했다. 이 결과 북핵문제의 평화적 해결원칙과 핵포기시 경제혜택 가능성이 APEC 정상선언문에 채택되었다. APEC 정상회담 폐막 이후 김대중 대통령은 장쩌민 중국 국가주석과 정상회담을 갖고 북한의 핵개발 계획을 용납하지 않되 한반도비핵화와 북핵문제를 평화적으로 해결한다는 입장을 재확인 하였다.⁴⁶¹

그러나 이 당시 북핵문제를 둘러싼 한·미간 입장차이와 공조의 이상기류가 노정되었다. 첫째, 정보 판단에 입장차이가 있었다. 미 국방부는 북한이 이미 1~2개의 핵탄두를 보유하고 있다고 판단한 반면, 국민의 정부는 북한이 기술상

460 “한·미 외무 북핵조율 진통”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (2002. 10. 26).

461 “APEC Leaders’ Statement on North Korea”, <<http://www.mofat.go.kr>>, (2002. 10. 31); “한·중 정상회담 결과(제10차 APEC 정상회의의 계기)”, (2002. 10. 27).

의 이유로 핵무기를 보유하지 못한 상태라는 입장을 취하였다. 둘째, 11월 7일 실시된 미국의 중간선거에서는 공화당이 상하 양원 장악에 성공함에 따라서 부시 대통령은 임기 후반 2년간 자신의 정책구상을 강도 높게 밀고 나갈 수 있는 기반을 마련하였다. 그는 이라크 전쟁, 북핵 문제, 대 테러전 등 주요 대외현안에서 강경대응 일변도의 외교기조를 구체화할 것으로 전망되었다. 이러한 가운데 북핵문제 등을 논의하기 위해 방한한 미 국방부 파이스 정책차관은 같은 날 기자회견을 갖고 북핵문제와 경협문제를 분리하는 국민의 정부 대북정책을 비판하였다. 셋째, 북한의 핵개발 포기를 유도하기 위한 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회의가 11월 8~9일 도쿄에서 개최되었다. 미국은 의회 등 미국 내 강경여론을 들어 중유지원을 11월부터 중단하자고 강하게 요구하였지만 한·일 양국은 북한이 여러 경로로 대화의지를 표명하고 있기 때문에 제네바 합의 유지의 필요성을 거론하며 신중한 대처를 촉구하였다.⁴⁶² 넷째, 11월 13일 국민의 정부 국방부에 따르면 미국이 주도하는 주한 유엔군사령부는 남북간 합의에 따른 지뢰제거 작업을 위해 군사분계선을 넘는 북한 검증단의 명단을 정전위 협정에 따라 북한이 직접 통보할 것을 공식 요구하였다. 이에 따라서 미국은 제2차 북핵 위기 이후 남북교류협력, KEDO의 중유 및 경수로 지원, 비무장지대 지뢰제거 작업 등 남북한이 관련된 사안에 대해 제동을 거는 양상이 전개되었다.

이준 국방장관은 11월 11일 모스크바를 방문, 이바노프 러시아 국방장관과 북핵문제 해결 및 테러 근절을 위해 긴밀히 협력하기로 합의하였다. 이어서 이준 국방장관은 14일 도쿄를 방문, 이시바 일본 방위청 장관과 회담을 갖고 북핵문제를 평화적인 방법으로 해결해 나가기로 합의했다. 같은 날 KEDO 집행이사회는 북한에 대해 핵개발의 즉각 포기를 요구하고 12월부터 대북 중유공급을

462 『세계일보』, 2002년 11월 11일; 『대한매일』, 2002년 11월 9일.

중단하기로 결정하였다. 이에 따라서 국민의 정부는 김대중 대통령의 임기 말에 대북 포용정책의 성공적 마무리에 큰 타격을 받게 되었다. 또한 미국의 강경정책이 그대로 반영되었기 때문에 핵문제 해결의 주도권이 한·미·일 3국에서 미국 측으로 넘어갔다는 평가들이 제기되었다.⁴⁶³

부시 미 대통령은 11월 15일 특별성명을 통해 북한을 침공하지 않겠다는 의지를 재확인하고 북한이 핵개발을 포기할 경우 ‘대담한 접근’(bold approach)을 할 의사가 있음을 밝혔다. 국민의 정부는 이를 북·미관계의 새로운 진전을 이루는 계기가 될 것이라고 환영하고 각종 채널을 통해 북한 측에 이를 수용하도록 촉구하였다. 또한 정세현 통일부 장관은 11월 17~20일 미국 뉴욕과 샌프란시스코, 21~22일 일본 도쿄를 각각 방문하였다. 그는 미국에서 ‘코리아 소사이어티’ 강연과 외교협회(CFR) 켈브 회장 면담 등을 통해 북핵문제에 대한 미국 조야의 인식을 폭넓게 청취하고 국민의 정부의 입장을 개진하였다.

KEDO의 중유공급 중단에 대해 북한 외무성은 12월 12일 제네바 합의에 따른 핵동결 조치를 해제하고 전력생산에 필요한 핵시설들의 가동과 건설을 즉시 재개할 것을 밝혔다. 국민의 정부는 이를 북한이 제네바 합의를 완전히 깬 것으로 보기는 어려우며 중유를 공급받고 미국과의 대화도 촉구하기 위한 ‘벼랑 끝 전술’로 파악하고 한·미·일 3국 공조체제 가동, 중·러의 중재 유도, 남북대화 창구를 통한 대북 직접 설득 등에 주력하였다. 특히 김대중 대통령은 12월 13일 부시 대통령과 10여 분 간 긴급 전화통화를 갖고 한·미 동맹관계의 중요성을 강조하고 북한의 핵동결 해제 선언에 대한 공동 대응 입장을 확인하였다. 또한 김 대통령은 다음 날 고이즈미 일본총리와도 통화하고 북한 움직임에 예의주시하면서 냉정하게 대응해 나가기로 하였다.⁴⁶⁴ 12월 19일 차기 대통령으로 확정

463 “KEDO 결정 정부-정치권 반응/ ‘햇볕정책 최대위기’ 이구동성”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (2002. 11. 16).

464 『경향신문』, 2002년 12월 14일자; 『세계일보』, 2002년 12월 16일.

된 노무현 당선자는 다음 날 “북한의 핵문제를 평화적으로 해결하기 위해 우리의 주도적인 역할과 함께 한·미·일간의 긴밀한 공조협력을 해나가겠다”고 말하고 또한 “앞으로 한·미관계는 상호협력 관계를 통해 국가의 자존심과 위신을 존중하는 방향으로 점차 발전시켜 나갈 것”이라며 “하지만 대북, 대미정책 기조는 김대중 정부의 정책과 크게 다르지 않을 것”이라고 밝혔다.⁴⁶⁵ 이에 따라서 대북 강경정책을 수행하는 부시 대통령과 햇볕정책을 확대·계승할 노무현 당선자외의 적지 않은 시각차에 대한 우려가 팽배하였다.

북한은 더 나아가 12월 22일 제네바 합의에 따라 IAEA가 설치해 놓았던 핵시설의 봉인과 감시카메라를 제거하는 작업을 시작했다고 발표하는 한편, 방사화학실험실에 대한 봉인도 제거하였다. 국민의 정부는 이에 따라서 한·미·일 3국간의 협의 채널을 통해 구체적인 대응책을 마련하는 한편, 중국과 러시아를 통한 우회적인 대북 설득 작업에 나섰다. 과연 미 국무장관이 같은 날 최성홍 외통부 장관과의 전화통화에서 “중국·러시아와 협조해 북한을 설득해 나가자”고 말한 것은 국민의 정부뿐만 아니라 미국도 두 나라의 역할에 기대를 걸고 있다는 점을 시사하는 것이었다.⁴⁶⁶

대북정책에 대한 역할 분담과 관련, 국민의 정부는 차기 정부가 출범하는 2003년 2월 25일까지는 정부가 주도적으로 나서고 당선자는 지원, 협력하는 방식을 취하기로 하였다. 노무현 당선자는 2002년 12월 20일 주한 미국대사를 만나 미국이 대화기조로 나와야 북한도 변할 수 있다는 점을 미국에 설득하는 한편, 일·중·러 3국 대사들과 12월 24일 연쇄면담하고 북핵문제의 평화적 해결을

465 “노무현 대통령 당선자 내외신 합동 기자회견문”, <<http://www.president.go.kr>>, (2002. 12. 20); “대통합 시대 시작됐다. 노 당선자 첫 회견 대북·대미 정책기조 불변”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (2002. 12. 21).

466 “북, 핵동결 해제 착수/한·중·러 통해 우회설득 병행”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (2002. 12. 23).

위해 긴밀히 협력하기로 하였다. 2002년 말 국민의 정부의 북핵문제 해결을 위한 대외정책 방향은 첫째, 한·미·일 3국 공조를 통한 실질적 대응책 마련, 둘째, 중·러를 활용한 간접적인 북한 설득, 셋째, EU와 각종 국제기구의 활용, 넷째, 남북장관급회담 등 각종 남북채널을 이용한 북·미간 중재역할이었다.⁴⁶⁷

2003년 들어 이태식 외통부 차관보는 1월 2일 중국 베이징을 방문하여 왕이 외교부 부부장과 회담을 갖고 북한으로 하여금 상황을 더 악화시키지 않도록 설득해 줄 것을 중국 측에 요청하였다. 국민의 정부는 1월 4일 NSC 상임위를 열어 북핵 해법 ‘로드맵’(road map)을 마련하였다. 이 로드맵에는 ①북한의 농축우라늄 방식의 핵개발 계획 폐기와 미국의 안전보장 및 증유공급 연계, ② 핵포기 선언 이후 국제사회의 대북 경제지원, ③북한체제에 대한 중국, 러시아 등의 다자안전보장 방안이 포함된 것으로 알려졌다.⁴⁶⁸ 그리고 국민의 정부는 이를 협의하기 위한 전방위외교를 전개하였다.

먼저 김항경 외통부차관은 1월 5일 모스크바에서 로슈코프 아·태담당 외무차관 및 마메도프 미주·군축담당 차관과 회동하고 러시아가 대북 영향력을 발휘해 줄 것을 요청하였다. 로슈코프 차관은 “러시아는 북한과의 우호적인 관계를 대화를 위한 효과적인 채널로 연결시키기 위해 최선을 다할 것이며 북핵 위기의 평화적 해결을 위해 북한과 대화할 것”이라고 밝혔다. 또한 그는 “북핵문제 해결을 위해 북·미가 직접 대화할 필요가 있으며, 국제적 제재나 봉쇄 등 압력수단으로 접근하는 것은 생산적이지 못하다”고 말했다.⁴⁶⁹ 국민의 정부의 북핵 로드맵과 관련, 미 국무부 대변인은 “핵 계획 폐기가 선행되지 않는 한 북한과 협상이나 대화에 일절 나서지 않을 것”이라고 냉정한 반응을 보였다. 중국의

467 『동아일보』, 2002년 12월 30일

468 “북핵 3단계 중재안 모색”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (2003. 1. 4).

469 “김항경 외무차관 러시아 방문결과”, <<http://www.mofat.go.kr>>, (2003. 1. 6); 『동아일보』, 2003년 1월 6일

한반도문제 전문가는 “좋은 절충안이긴 하지만 미국의 태도가 변수”라고 말했다. 일본 정부는 국민의 정부 중재안과 노선을 같이 하면서 대북정책에 대한 한·미간 이견시 중재역할을 할 의사가 있음을 밝혔다.⁴⁷⁰

1월 6~7일 워싱턴 TCOG 회의에서 한·미·일 3국은 북한에 핵개발 계획의 폐기를 촉구하고 NPT 안전조치를 준수해야 한다는 1월 6일 IAEA 이사회의 결의안을 지지하였다. 미국은 TCOG 회의가 끝난 뒤 발표한 공동성명⁴⁷¹에서 북한을 침공할 의사가 없다는 점 및 북한과의 대화 용의를 밝혀 ‘선 북한의 핵개발 포기’라는 기존 입장으로부터 후퇴하였다. 3국이 북한을 설득하기 위한 대화에 합의한 것은 큰 성과이었다. 미국은 이 날 유엔주재 북한 대표부에 공동성명을 직접 전달하였다. 임성준 청와대 외교안보수석은 1월 7~9일까지 워싱턴을 방문, 리스 백악관 안보보좌관 등 행정부와 국무부의 고위급 인사 및 의회 지도자들과 만나 북한의 핵개발 포기를 전제로 미국이 북한의 체제안정을 문서로 보장하는 중재안을 제시하였다. 또한 그는 10~11일 도쿄를 방문, 가와구치 외상 등 정부 고위급 인사와 만나 한·미·일 공조 강화방안에 대해 협의하였다.

그러나 이 시점에서 한·미간 갈등이 표면화되었다. 「뉴욕 타임스」지는 “한국이 부시 행정부의 가장 큰 외교문제 중 하나”라면서 한국의 반미 시위와 미국의 북핵 해법에 대한 김대중 대통령과 노무현 당선자의 언급을 지적하였다. 이 신문은 “우리의 첫 번째 우선순위는 노 당선자나 김 대통령이 미국의 접근법이 효과가 없을 것이라고 말하지 못하게 하는 것”이고 “그렇지 못하면 양국 관계는 더욱 악화될 것”이라고 보도하였다.⁴⁷² 더구나 미국 보수파들 중에서는 한국이 원한다면 주한미군 철수 문제까지 논의되어야 한다고 주장하는 사람들이 증가하고 있었다. 이러한 가운데 북한은 1월 10일 NPT 탈퇴를 선언하고 11

470 「동아일보」, 2003년 1월 6일.

471 한·미·일 3국의 TCOG 공동성명은 「문화일보」, 2003년 1월 8일 참조.

472 *The New York Times*, 2003년 1월 2일.

일 미사일 시험발사 재개 가능성을 시사하였다. 이에 대해 국민의 정부는 그러한 조치의 위험성을 엄중히 경고하고 “주요 관련국가들 및 IAEA와 긴밀히 협조하면서 북한 핵 문제를 평화적으로 해결하기 위하여 적극 노력해 나갈 것”이라는 외통부 대변인 성명⁴⁷³을 발표하였다.

켈리 미 국무부 동아태담당 차관보가 부시 대통령 특사로 1월 13일 방한하여 노무현 당선자를 만나 북핵 개발을 용인할 수 없다는 부시 대통령의 입장을 전달하고 북핵문제 해결을 위한 미국의 접근방법과 미 정부의 노력을 설명하였다. 노무현 당선자는 북핵 사태의 평화적 해결과 양국 공조를 강조하는 한편, 차기 정부에 대한 미국 조야의 우려를 떨쳐내는 데도 중점을 두었다. 같은 날 노무현 당선자는 고이즈미 일본총리의 특사로 방한한 모리 전 총리를 면담하고 한·미·일 3국 협력체제 구축의 필요성에 공감하였다. 한편 미국은 1월 14일 제네바 합의가 무효화됐다고 선언하고 이를 대체할 새 협정을 추진할 것이라고 밝혔다. 노무현 당선자는 1월 16일 방한 중인 가와구치 일본 외상과의 면담에서 북핵문제를 해결하기 위해 미국이 북한에 공급하다 중단한 중유를 일본이 대신 공급해 줄 것을 요청하였다. 그러나 일본 외상은 “북한이 아무런 긍정적인 조치를 취하지 않는 상황에서 중유를 제공하는 것은 곤란하다”고 거절하였다.⁴⁷⁴

이 시점에서 북핵문제 관련국간 고위급 접촉이 서울, 평양, 워싱턴, 도쿄, 베이징, 모스크바 등에서 활발히 진행되었다. 방한 중인 볼튼 미 국무부 군축 및 국제안보담당 차관이 1월 22일 최성홍 외통부 장관 면담 이후 기자회견을 갖고 “안보리 회부에 대해 한·미간 합의가 이루어졌다”고 밝혔으나 국민의 정부 관리들은 이를 반박하였다. 미국의 동아시아 전문가들은 미 국방부와 다른

473 “북한의 NPT 탈퇴선언 관련 정부 입장”, <<http://www.mofat.go.kr>>, (2003. 1. 10).

474 『조선일보』, 2003년 1월 18일

기관들이 한국의 이러한 태도변화에 대한 불쾌감 때문에 주한미군 감축을 검토하고 있다고 밝혔다. 또한 미국의 언론은 한·미 동맹관계에서 지난 50년간 도전 받은 적 없는 미국의 지도력이 지난 몇 주간 놀랄만한 속도로 약화되었으며 한국은 이제 미국의 그늘에서 벗어나 중국 등 지역내 국가들과의 관계에 관심을 쏟고 있다고 보도하였다.⁴⁷⁵

이러한 상황에서 김대중 대통령은 1월 25일 푸틴 러시아 대통령과 전화통화를 하고 제9차 남북장관급회담 결과와 임동원 대통령 대북특사의 북한 일정 등을 설명한 뒤 “최근 러시아가 로슈코프 외무부 차관을 북한에 특사로 파견하는 등 북핵문제 해결을 위해 노력하고 있는 것을 높이 평가하며, 앞으로도 이 문제의 평화적 해결과 남북관계의 진전을 위해 계속 협조해 달라”고 요청했다. 푸틴 대통령은 러시아가 한국의 차기 정부와도 적극 협력해 한반도의 평화와 안정 증진에 기여해 나가기를 희망하였다.⁴⁷⁶ 노무현 당선자는 북핵문제 논의와 해결을 위한 특사들을 관련국 및 국제회의들에 파견하였다. 먼저 그는 스위스 다보스에서 개최된 제33차 세계경제포럼(WEF)에 정동영 의원을 파견하여 1월 25일 파월 미 국무장관에게 북핵문제는 긴밀한 한·미 공조를 기반으로 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 노무현 당선자의 메시지를 전달하였다. 파월 국무장관은 북한과 대화할 의사가 있다고 말했다. 정대철 민주당 최고위원을 단장으로 하는 노무현 당선자의 고위대표단이 당선자의 정책을 알리고 양국관계에 대한 미국측 우려를 불식시키기 위해 2월 2~4일 워싱턴을 방문하였다. 이들은 럽스펠드 국방장관을 만나 한·미동맹 50주년을 맞아 동맹관계의 균형을 다시 조정할 필요가 있다는 노무현 당선자의 입장을 전달했고 럽스펠드 장관은 필요성에 동의하며 이를 위해 긴밀히 협의할 용의를 표명하였다. 2월 12일에는

475 『세계일보』, 2003년 1월 23일; The New York Times, 2003년 1월 26일.

476 “김대통령, 푸틴과 통화”, <<http://www.kinds.or.kr>>, (2003. 1. 27).

조순형 민주당 의원을 단장으로 하는 대러 특사단과 이해찬 민주당 의원을 단장을 하는 대중 특사단이 모스크바와 베이징에 각각 파견되었다. 당선자의 의중을 가장 잘 전달할 수 있는 사람을 파견한다는 입장이었으나 특사단 구성과 활동에서 많은 문제점을 드러냈다.⁴⁷⁷ 이와 같은 상황에서 제2차 북핵위기의 해결 과제는 국민의 정부로부터 참여정부로 이관되었다.

(2) 대북 경험문제

경제면에서 국민의 정부는 대북 경수로 지원사업의 차질 없는 추진, 미국의 대북 경제제재 완화, 일본의 대북 전쟁배상금 지불, 시베리아 횡단철도(TSR)-한반도종단철도(TKR) 연결의 추진 등을 위해 노력하였다.

1994년 북·미간 제네바 합의에 의해 미국은 북한의 핵개발 동결 대가로 2003년까지 대체에너지와 총 2,000MW 규모 경수로를 국제컨소시엄을 구성하여 건설해 주기로 하였다. 문민정부와 국민의 정부는 한·미·일의 국제컨소시엄인 KEDO에 의해 대북 경수로 지원사업이 차질 없이 실행되기를 희망하였다. 그러나 KEDO와 북한간의 부속합의서 협상, 한·미·일 3국의 비용분담 협상, KEDO·한국 및 KEDO·일본간 차관공여협정과 각국의 국내 승인, 주계약 협상의 지연과 1998년 8월 31일 북한의 로켓발사 등으로 경수로사업 본공사가 지연되어 초기 부지공사가 1999년 8월에야 완공되었다. KEDO와 한국전력간의 주계약이 12월 15일 체결되어 경수로 본공사가 시작되었다. 총공사비 46억 달러 중 한국이 70%, 일본이 10억 달러, 미국이 부족분을 분담하기로 하였다. 국내기업들이 시공을 담당하기로 하였고 ABB, GE, 미쓰비시, 히타치 등 미·일 업체들도 부품공급 등을 맡는 하청업체로 참여하기로 하였다.⁴⁷⁸

477 자세한 내용은 『중앙일보』, 2003년 2월 13일 참조.

당시 보수적인 공화당이 다수를 차지하고 있던 미 의회는 제네바 합의의 실효성에 의문을 제기하며 연 50만 톤 대북 중유지원의 전면 삭감을 결의하는 등 대북 강경정책을 나타냈다. 결국 1998년 10월 미 의회는 대북 포용정책의 지속을 원하는 클린턴 행정부와의 타협을 통해 대북 중유 공급을 허용하되, 3,500만 달러의 대북 지원 예산을 지출하기 위한 전제조건으로 북한의 핵합의 이행, 미사일 규제 등에서의 진전, 그리고 대북정책 조정관의 임명 등을 요구하였다. 미국이 대북 강경정책을 자제하는 데는 한·미 공조 하에 대북 포용정책을 지속적으로 추진하고자 하는 국민의 정부의 입장이 반영되었다고 할 수 있다.⁴⁷⁹ 1999년 9월 베를린회담에서 북한은 미사일 시험발사를 유예하는 대신 미국은 대북 경제제재를 해제하기로 합의하였다. 미 행정부는 적성국교역법, 방산물자법, 수출관리법 등 3개법에 근거하여 행정부가 재량으로 결정할 수 있는 범위내에서 대북 경제제재 완화조치를 9월 17일 발표하였다. 이에 따라서 북한 상품의 미국내 수입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박 및 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다.⁴⁸⁰ 이러한 미국의 대북 경제제재 완화조치들은 2000년 6월 19일 공식 발표되었다. 올브라이트 미 국무장관이 10월 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 회담시, 김 위원장은 경제제재 완화와 경협 지원 등 적절한 보상이 주어지면 중·단거리 미사일 수출을 포기하겠다고 밝혔다. 이후 협상의 진전이 이루어져 클린턴 대통령이 방북할 예정이었으나 당선자를 확정하지 못하는 미국 대선의 혼란과 부시 후보자의 당선으로 그의 방북은 실현되지 못했다.⁴⁸¹ 상기와 같은 미국의 대북 경제

478 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 1999~2000」, (통일연구원, 1999), pp. 91-92.

479 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 1998~1999」, (통일연구원, 1998), pp. 49-50.

480 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 1999~2000」, p. 68.

제재 완화는 미 행정부의 자체 결정뿐만 아니라 김대중 대통령이 북한의 대외 관계 정상화를 위해 미국에 대북 경제제재의 철회를 촉구한 결과라고 할 수 있다.⁴⁸² 그러나 2001년 1월 새로 집권한 부시 대통령은 국민의 정부 대북 포용정책에 대한 원칙적 동의에도 불구하고 클린턴 민주당 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며 북한과의 미사일 회담에 나서지 않을 것임을 밝혔다. 2002년 10월 북한이 핵개발 계획을 시인한 직후 11월 15일 뉴욕에서 개최된 KEDO 집행이사회는 12월분부터 중유공급을 중단하고 있다.

국민의 정부는 북한의 대외관계 정상화를 위해 일본이 전쟁배상금을 지불해야 한다는 입장을 취하고 있었다. 2000년에 3차에 걸쳐 개최된 북·일간 수교 회담에서 최대 쟁점은 과거청산 문제이었다. 북한은 보상을 요구한 반면, 일본은 경제협력을 주장하였다. 이와 관련, 일본에서는 무상원조와 차관을 합하여 90억 달러(약 1조엔) 규모의 자금을 북한에 지원할 수 있다는 논의가 제기되었다.⁴⁸³ 북·일간 최초의 정상회담이 평양에서 김정일 국방위원장과 고이즈미 총리간에 개최되었고 2001년 9월 17일 ‘평양 공동선언’이 채택되었다. 과거청산 및 배상 문제와 관련, 양측은 ①무상지급, ②저금리 장기차관, ③국제기구를 통한 인도적 지원 등 3개항의 경제협력 방안에 합의하였다. 그러나 이어 속개된 클라루프르 제12차 북·일 국교정상화 회담은 일본인 납치, 경협, 핵 문제 등 주요 현안에 대해 상호간의 입장차이만 재확인한 채 차기회담의 일정을 정하지 못하고 막을 내렸다.⁴⁸⁴

러시아는 국내경제 발전, 특히 극동 및 시베리아 지역개발을 위해

481 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 2000~2001」, (통일연구원, 2000), p. 74.

482 “미는 제재풀고 일은 대북 배상을”, <<http://www.chosun.com>>, (1999. 5. 6).

483 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 2000~2001」, pp. 78-79.

484 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 2002~2003」, (통일연구원, 2002), pp. 64-66.

TSR-TKR 연결에 큰 이해를 갖고 있다. 한국도 러시아 및 유럽 수출시장의 확대와 수출품 물류비 절감이라는 차원에서 이를 중시하고 있다. 푸틴 대통령은 2000년 7월 19~20일 방북시 남북한 철도의 러시아-유럽을 연결하는 TSR-TKR 연결사업을 김정일 국방위원장과 심도 있게 논의하였다. 김정일은 TKR 연결과 철도망 정비에 대한 일본의 협력을 요청하는 메시지를 모리 일본 총리에게 전달해주도록 일본을 방문하는 푸틴 대통령에게 부탁하였다. 첼코 러시아철도부 제1차관이 10월 30일 평양을 방문하여 양국 철도 연결을 위한 「북·러 철도연결협력의정서」에 서명하였다.⁴⁸⁵ 김대중 대통령도 2001년 2월 26~28일 푸틴 대통령의 방한시 철도연결을 위한 「한·러 교통협력위원회」 설치에 합의하였다. 푸틴 대통령은 철도연결에 수억 달러를 투자할 준비가 되어 있고 러·북 정상회담시 김정일 국방위원장도 큰 관심을 보였다고 밝혔다. 이로써 남북한 간에 동해선 연결의 가능성이 열리게 되었다.⁴⁸⁶

TSR-TKR 연결문제는 2001년 3월 러시아 철도부 장관의 방북과 7월 북한 철도상의 방러를 통해 논의가 심화되었고, 김정일 위원장의 방러 기간 중인 8월 14일 「북·러 철도협력협정」이 체결됨으로써 철도연결 사업의 기반을 구축하였다. 이 과정에서 러시아는 3월과 9월 교통성 기술실무대표단의 방북을 통해 철도부설 기술 및 재정상의 문제점 검토 등 구체적 실무작업을 진행하였다.⁴⁸⁷ 2002년 2월에도 러시아 철도기술실무 대표단이 북한 철도 실태를 조사하기 위해 방북하였다. 북한이 9월 18일 TSR-TKR 연결을 촉진시키기 위해 러시아와 남북한간 철도장관 회담을 제의하여 3국의 철도관리들이 블라디보스톡에서 철도연결 방안을 논의하였다. 또한 북한과 러시아는 11월 1일 평양에서 동해선 철도 복원 및 현대화 작업과 관련한 양해각서를 체결하였다.⁴⁸⁸

485 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 2000~2001」, pp. 84-85.

486 여인곤, 「한·러 정상회담 결과 분석」 (통일연구원, 2001), p. 15.

487 통일연구원, 「통일환경과 남북한관계: 2001~2002」 (통일연구원, 2001), p. 65.

4. '참여정부'의 주변국에 대한 협력관계

가. 대주변국 관계의 목표

2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 제2차 북핵위기와 관련하여 대화를 통한 평화적 해결을 위해 한국이 적극적 역할을 하고 국제사회와의 공조를 강화한다는 것과 대북 경제문제와 관련하여 남북한 공동번영의 실현을 위해 주변국들과 협력한다는 것을 대주변국 관계의 목표로 설정하고 있다.

2월 21일 대통령직 인수위원회는 활동을 끝내면서 12개 국정과제를 발표했는데 외교·통일·국방 분야에서의 과제를 한반도 평화체제 구축으로 설정하였다. 노무현 대통령은 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전 토대를 마련하고자 하는 전략적 구상으로 평화번영정책을 제시하였다. 이는 국민의 정부의 대북 포용정책을 내용적으로나 형식면에서 보완·발전시킨 대안으로서 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존정책의 성과를 바탕으로 남북관계를 심화·발전시키려는 한 단계 진전된 정책이다. 북핵 문제와 관련, 참여정부는 7천만 민족의 생명과 안전, 그리고 한반도와 동북아의 안전과 평화를 위협하는 것으로 북한의 어떠한 핵개발도 용납하지 않고, 국제사회와 국민적 합의에 입각하여 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 하며 이를 위해 적극적 역할을 하겠다는 입장을 밝혔다. 즉 참여정부는 북핵문제 해결의 3대원칙으로 ①북한의 핵 불용, ②대화를 통한 평화적 해결, ③대한민국의 적극적 역할을 제시하였다. 참여정부는 특히 북한의 핵, 미사일 포기 등 대량살상무기 문제의 포괄적이고 완전한 해결을 추진하기 위해 한국의 적극적 역할과 함께 한·미·일 공조, 중·러·EU의 협

조 확보 등 국제사회와의 공조 강화를 밝히고 있다.⁴⁸⁹

참여정부의 평화변영정책은 안보와 경제의 균형발전을 도모하고 있는 정책이다. 안보면에서 한반도 평화체제 구축을 궁극적 목표로 한다면 경제면에서는 남북한 공동번영 실현과 동북아 공동번영 추구이다. 경제면에서 참여정부는 남북 철도·도로 연결사업, 개성공단 사업 등 기존 남북협력사업의 구체적인 결실을 도모하고 북한 에너지·인프라 개선사업, 경제특구사업 등 남북경협을 심화·확대를 통한 공동번영을 추구하고 궁극적으로 남북경제공동체 형성을 이루어 나갈 것임을 분명한 목표로 제시하고 있다.⁴⁹⁰ 참여정부는 이러한 목표를 달성하기 위해 협조를 얻을 수 있는 분야에서는 주변국들과 유기적인 협력관계를 구축하고 있다.

나. 대주변국 협력관계 실태

(1) 제2차 북핵위기 문제

참여정부는 한·미·일 공조를 주축으로 하고 중·러의 협력을 유도하여 제2차 북핵위기를 해결하기 위해 적극 노력하고 있다.

노무현 대통령은 취임식 직후 고이즈미 일본 총리와 한·일 정상회담을 가진 데 이어 파월 미 국무장관, 첸치첸 중국 부총리, 미로노프 러시아 연방상원 의장 및 로슈코프 러시아 외무차관 등을 접견하고 북핵 문제를 포함한 한반도 정세를 논의하였다. 파월 미 국무장관은 북핵 문제의 외교적 해결, 다자간 틀에 의한 대화방식, 보상없는 북한의 핵개발 포기, 가능한 선택의 완전 배제 불가능

489 “평화변영정책 해설자료”, <<http://www.unikorea.go.kr>>.

490 “평화변영정책 해설자료”, <<http://www.unikorea.go.kr>>.

등을 언급했고, 노무현 대통령은 러시아 대표단에 러시아가 북한의 심각한 에너지 문제에 대해 적극 역할을 해주길 희망하였다.⁴⁹¹ 이 당시 노무현 대통령의 기본입장은 ①북한은 현재 변화 중이며 그들을 범죄자가 아닌 협상의 상대로 대해야 한다는 것, ②체제보장과 정상적인 대우, 경제지원 등 북한이 간절히 원하는 것을 제공한다면 북한은 핵개발 야심을 포기할 것, ③만일 대화로 문제를 풀지 않고 핵 포기를 위해 여러 수단을 강구하다 전쟁을 선택하다면 그것은 우리에게 너무 치명적인 결과를 가져온다는 것이었다.⁴⁹² 따라서 한·미간에는 북핵 문제의 해결방안을 둘러싸고 시각차가 분명히 존재하였다. 즉 참여정부는 북·미 양자간 직접대화에 의한 평화적 해결을 주장한 반면, 미국은 다자간 해결과 대화에서부터 무력제재까지의 다양한 해결이라는 입장을 갖고 있었다.

북핵 문제가 아직 해결되지 않은 상황에서 미국 정부는 한강 이북의 미 2사단을 한강 이남으로 재배치할 방침을 우리 정부에 통보하였다. 이는 한·미간의 관계가 북핵 문제와 반미 데모 등 원만하지 못한 상황에서 발표되었기 때문에 세계적 차원에서 미군의 재배치라는 주장과 한국 국민들의 반미 감정으로 인한 한·미동맹 약화라는 주장 간의 논란을 야기하였다.

참여정부 출범 이후 최초로 한·미 외무장관회담이 3월 28일 워싱턴에서 개최되었다. 운영관 외통부장관은 파월 국무장관에게 북한의 체제안전과 경제지원을 보장하기 위한 다자대화 속에서 북·미 양자대화를 제시하였다. 이는 한국이 북핵 문제 해결에서 주도적 역할을 해야 하고 북·미간 직접대화로 풀어야 한다는 기존의 입장을 변화시킨 것이다. 미국은 북한과의 양자구도는 불가능하며 다자대화만 가능함을 밝혔고 북핵문제를 이라크와 달리 군사적인 수단을 사용하지 않고 외교적인 방법을 통해 평화적으로 해결하기로 하였다. 우리 측은 미국

491 『중앙일보』, 2003년 2월 26일

492 *Naus Week*, March 5, 2003.

측에 북한을 이룬 시일 내에 대화로 유도하기 위한 로드맵을 제시하였는데 이는 북한이 핵포기에 성의를 보이면 한·미·일·중·러가 북한에 체제 보장과 에너지·경제지원을 하는 포괄적 방안인 것으로 알려졌다. 운영관 외통부장관은 3월 30일 일본을 방문하여 기와구치 외상과 회담을 하고 미국측에 제의한 로드맵을 설명하였다. 한편 나중일 국가안보보좌관도 3월 30일부터 4월 2일까지 러시아와 중국을 방문하여 한국의 로드맵에 대해 설명하였다.⁴⁹³

3월 하순 이후 참여정부의 대북 및 대미정책에서 중대한 변화가 나타났다. 노무현 대통령은 ‘대북 제재에 반대한다’는 이야기를 명시적으로 하지 않기 시작하였다. 이는 3월초 국제적 신용평가기관인 무디스가 한국의 신용을 하향조정할 움직임을 보이자 청와대의 외교·경제·국방 보좌관들 및 각계가 한·미동맹의 복원을 강력히 주문했기 때문이었다. 노무현 대통령은 한·미 동맹관계가 안보뿐만 아니라 경제에도 결정적인 영향을 미친다는 사실을 인식하게 된 것이다. 이와 함께 극심한 국론분열과 사회갈등을 초래했던 이라크전 파병동의안이 4월 2일 국회를 통과하여 한·미관계 안정과 북핵 문제 해결에 긍정적 영향을 기대할 수 있게 되었다.

북핵문제는 북한의 ‘선 체제보장과 경제지원’ 주장과 미국의 ‘선 북한의 핵개발 포기’ 주장으로 대립되다가 중국의 중재로 북·미·중간 3자회담이 북경에서 4월 23~25일 개최되었다. 그러나 북경 3자회담에서 24일 북한의 핵보유 선언과 북·미간의 현격한 입장차이로 북핵 문제의 해결 전망은 매우 불투명하게 되었다. 북핵 3자회담에 한국이 참여하는 문제와 관련, 대통령과 청와대 참모, 외통부, 통일부 장관 등의 발언이 조금씩 달라 혼란이 일었다. 외통부는 3자회담이 4월 16일 발표된 직후부터 “3자회담에 한국과 일본이 반드시 참여할 것이다. 미국이 한·일의 참여를 보장했다”고 말했다. 대통령은 당선이후 줄곧 ‘북핵문제

493 『중앙일보』, 2003년 3월 31일 『조선일보』, 2003년 3월 29일, 3월 31일

해결에서 우리의 주도적 해결'을 강조하다가 3자회담의 틀이 굳어진 뒤인 4월 17일 3자회담에서 우리가 배제된 데 대해 “구구하게 해명하지 말라”는 지시를 내렸다. 나중일 국가안보보좌관은 4월 30일 워싱턴 한국특파원들에게 “3자회담에 한국의 참여를 중요하게 생각 안 한다”고 밝혔다. 통일부장관은 5월 2일 국회 통일외교통상위에서 “현 단계에서 3자회담에 꼭 끼어야 한다고 하는 것보다 우선 회담의 시작부터 잘 되도록 하는 것이 좋다”고 말했는데 이는 노무현 대통령이 밝힌 입장으로서 참여정부의 입장도 그렇게 정해졌다.⁴⁹⁴

이후 노무현 대통령은 미국과 일본 및 중국을 방문하여 정상회담을 가졌다. 한·미 양국 정상은 5월 15일 워싱턴에서 회담을 갖고 50년간 성공적이었던 한·미 동맹관계의 강화에 합의하였다. 양국 정상은 공동성명에서 북핵문제와 관련, 북한의 핵보유를 용인하지 않는다는 점을 분명히 하고 한반도에서의 평화와 안정에 대한 위협이 증대될 경우 추가적인 조치의 검토가 있을 것이라는 점을 밝혔다. 북핵문제의 평화적 해결원칙이 재확인되었으나 대북 제재조치의 가능성이 남겨졌다.⁴⁹⁵ 노무현 대통령은 6월 6~9일 일본을 국빈 방문하였다. 6월 7일 한·일 정상회담에서 양국 정상은 북한의 핵보유 불용, 대화와 압박 정책의 병행, 한국과 일본의 다자회담 참여 희망 등에 합의하였다. 그러나 노무현 대통령은 압박보다는 대화를 더욱 선호한다는 것을 밝혔고 한·미 정상회담과 미·일 정상회담에서 사용한 ‘추가조치’나 ‘더 강경한 조치’라는 용어의 사용에 반대하였다.⁴⁹⁶ 이는 북한을 자극하지 않으려는 한국측의 정책 때문이었다. 그러나 노무현 대통령이 한·미 정상회담에서 한반도의 위협이 증대될 경우 미국과 합의한

494 『조선일보』, 2003년 5월 3일.

495 “Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea”, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases>>, (2003. 5. 14); “노-부시 정상회담 의미-1”, <<http://bbs.yonhapnews.net>>, (2003. 5. 15).

496 *The Japan Times*, 2003년 6월 8일.

‘추가적 조치’와 한·일 정상회담에서 했던 대화 이외의 북핵 해결 방안 거부 시 사 사이의 정책적 모순 때문에 또한 미·일 공조의 대북·대한 압박 때문에 참여 정부의 대북 및 대주변국 정책이 비판을 받았다.⁴⁹⁷

노무현 대통령은 미·일에 이어 7월 7~10일 중국을 국빈 방문하였다. 노 대통령은 후진타오 주석과 정상회담을 갖고 2003년 새롭게 출범한 양국 정부간 협력강화 방안과 북핵문제의 평화적 해결 방법 등을 협의하였다. 노 대통령은 참여정부의 대북정책에 대한 중국측의 이해와 지지를 확보하고 북핵문제 해결을 위한 중국의 건설적 노력을 지속해 줄 것을 요청하였다.

한편 북경 3자회담 이후 북핵문제는 별 진전이 없었으나 북·미 직접 대화만 고집하던 북한이 미국의 이라크 후세인 정권 축출을 계기로 유연한 반응을 보였다. 즉 북한은 프랑스 에비앙 G8 정상회담에 참석하고 있던 후진타오 중국 국가주석을 통해 ‘다자회담의 틀 안에서 북·미간 직접대화를 수용할 의사를 6월 1일 밝혔다. 그리고 참여정부는 미·일과 호놀룰루에서 TCOG회의를 6월 13일 개최하고 다자대화의 필요성에 합의하였다. 후진타오 국가주석의 특사인 다이빙귀 중국 외교부 부부장의 7월 14일 김정일 국방위원장 면담과 17~18일 파월 미 국무장관과의 회동은 북핵 문제에 돌파구를 마련해 주었다. 미국은 서면을 통한 북한의 체제보장 용의로 양보하였고 북한은 6자회담을 수용하였다. 이에 따라서 남북한과 주변 4국은 북핵 문제 해결을 위한 6자회담을 8월 27~29일 북경에서 개최하기로 합의하였다.

(2) 대북 경협문제

참여정부는 국민의 정부와 같이 제2차 북핵위기에도 불구하고 대북 경수로

497 『조선일보』, 2003년 6월 12일; 『중앙일보』, 2003년 6월 11일.

지원사업의 계속적 추진과 TSR-TKR 연결을 위해 관련국들과 유기적인 협력 관계를 유지하고 있다. 그러나 북한의 핵개발에 대한 미·일의 강경한 입장 때문에 대북 경수로 지원사업의 지속여부가 불투명한 상태에 있다. 또한 철도연결에 있어서 몇 가지 문제점들이 노정되고 있다.

그동안 미국은 제네바 합의에 따라 KEDO를 통해 북한에 연간 50만톤 중유를 지원하고 KEDO 사무국 운영경비를 분담하여 왔다. 그러나 부시 정부는 북한의 핵개발 때문에 2002년 12월 중유공급을 중단하였고, 미 의회는 KEDO에 대한 미국 정부의 어떠한 자금 지원도 금지하는 법안을 2003년 7월 21일 통과시켰다. 즉 미 상하원을 통과한 2004년 미 정부의 국제활동관련 세출예산 법안에는 KEDO에 대한 자금지원을 원천봉쇄하는 조항이 들어있다. KEDO에 대한 미국의 참여가 미 의회 차원에서 사실상 중단된 것이다. 미·일 정부는 6자회담 후속조치를 논의하게 될 한·미·일 TCOG회의에서 경수로문제에 대한 결론을 도출할 예정이다. 양국 정부는 북한이 6자회담에서 핵개발의 완전한 포기를 수용한다고 하더라도 경수로 사업의 동결은 불가피하고 장차 재개하는 것도 곤란하다는 데 이미 의견일치를 본 것으로 알려지고 있다. 경수로 사업동결 여부는 KEDO이사회에서 최종 결정될 전망이다.⁴⁹⁸

한편, TSR-TKR 연결은 2000년 7월 김정일·푸틴 정상회담과 2001년 2월 김대중·푸틴 정상회담의 결과로 진행되고 있는 남북한-러시아간 3각협력 사업이다. 노무현 대통령도 취임사에서 우리나라를 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 동북아의 평화로운 관문으로 만들기 위해 “부산에서 파리행 기차표를 사서 평양, 신의주, 중국, 몽골, 러시아를 거쳐 유럽의 한복판에 도착하는 날을 앞당겨야”⁴⁹⁹ 한다고 밝혔다. 푸틴 대통령은 노무현 대통령 취임에 미로노프 상원의장

498 “KEDO, 경수로사업 중단 내달 결정”, <<http://www3.yonhapnews.co.kr>>, (2003. 8. 20).

499 “제16대 대통령 취임사”, <<http://www.president.go.kr>>, (2003. 2. 25).

을 축하시절로 파견하고 축하전문을 전달하였다. 이 전문에서 푸틴 대통령은 한반도 평화와 안정을 위해 남북간 대화와 경제협력 관계가 더욱 발전되어야 한다는 러시아의 견해를 밝히고 한·러 협력사업 가운데는 아시아와 유럽을 이어 줄 TKR-TSR 연결사업이 가장 중요하다고 강조하였다. 노무현 대통령은 북한의 경제에서 에너지가 중요하기 때문에 이 문제에서 러시아가 중요한 역할을 해줄 것을 기대하였다.⁵⁰⁰ 북한은 러시아의 지원을 받아 경의선과 동해선을 연결하기 위한 준비를 하였고 이 결과 2003년 6월 14일 철도궤도 연결행사가 군사분계선 연결지점에서 개최될 수 있었다.

그러나 최근 TSR-TKR 연결사업에 문제점들이 노정되고 있다. 첫째, 북한 철도를 개선하는 데 드는 막대한 비용의 조달 문제이다. 둘째, 북한과 러시아는 철도궤도를 선로간의 폭이 넓은 광궤로 한다는 방침이나 표준궤를 갖고 있는 한국측은 난색을 표명하고 있다. 셋째, 러시아 철도부는 2002년 12월 25일 TSR 선구간의 전철화 사업을 74년 만에 완료하였으나 북한은 전력부족 등을 이유로 철도 구동방식을 전력에서 디젤로 바꿀 것을 러시아에 제의했고 러시아 측은 반대하였다.⁵⁰¹

500 “노, 북에너지 러 역할 기대”, <<http://www3.yonhapnews.net>>, (2003. 2. 25).

501 “한반도-시베리아 철도 사업 난항”, <<http://www3.yonhapnews.net>>, (2003. 3. 3).

5. 소결론

역대 우리 정부들의 대북정책 추진과정에서 상기와 같은 주변 4국과의 협력관계를 종합하면 다음과 같은 소결론을 도출할 수 있다.

우리 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서 미·일·중·러 주변 4국과의 유기적인 협력관계를 유지하는 것은 매우 주요한 사안이며 이러한 기능을 담당하는 부처는 청와대, 외통부, 통일부, 국방부, 국정원 등이다. 이 부처들 간에는 업무성격상 대북정책에 대한 강조점에 차이가 있다. 외통부는 현안해결에서 한·미·일 공조체제 유지를 중시하는 반면, 통일부는 남북대화의 모멘텀 유지와 남북관계 발전에 정책의 우선순위를 두고 있다. 국방부는 굳건한 안보에 기초된 대북정책이 추진되어야 한다는 입장이다. 상기의 부처들은 효율적인 대북정책을 수립·추진하기 위하여 주변 4국 정부의 관련 인사나 기관들, 한국 주재 주변 4국 대사 및 고위 외교관들과 긴밀히 접촉하고 있다. 주변 4국에 소재하고 있는 한국 대사관은 우리 정부가 주변국들과 유기적 협력관계를 유지하는 데 있어서 첨병의 역할을 하고 있다. 특히 통일부가 1996년부터 미·일·중에 파견하고 있는 통일연구원들은 주재국에서 북한관련 주요 자료와 정보를 수집하는 데 큰 기여를 하고 있다. 그러나 아직까지 러시아에 통일연구관이 파견되지 않고 있는 것은 문제점으로 지적될 수 있다.

제1차 북핵위기는 북한이 IAEA 사찰을 거부하고 1993년 3월 12일 NPT를 탈퇴함으로써 야기되었다. 문민정부는 대주변국 협력관계의 목표를 북핵문제의 근본적 해결에 두고 미·일 등 우방국들과의 긴밀한 협의 하에 외교적 수단을 통해 해결하고자 하였다. 한·미 양국 정부는 북핵문제의 근원적 해결을 위해서는 북한 핵활동에 대한 과거, 현재 및 미래의 투명성 확보가 필수적이라는 판단 아래, 북한의 NPT 복귀, 특별사찰을 포함한 IAEA 핵안전조치의 전면 적용, 남북한간 한반도 비핵화 공동선언의 실천을 위해 노력하였다. 문민정부는 핵개발

의혹이 해소되지 않으면 북한과 국교정상화가 불가하다는 일본 정부와 다양한 채널을 통해 북핵문제 해결을 위한 긴밀하고 건설적인 협의를 하였다. 또한 문민정부는 한반도 비핵화를 주장하고 북핵문제가 대화와 협상에 의해 해결되어야 한다는 중국 및 러시아 정부와의 공식 및 막후 접촉을 통해 북한의 NPT 탈퇴 철회와 핵개발 동결을 유도하였다. 북·미 「제네바 기본합의문」이 1994년 10월 21일 채택되어 제1차 북핵위기가 평화적으로 해결되었는데 여기에는 문민정부의 상기와 같은 긴밀한 대주변국 협력관계가 큰 기여를 하였다. 문민정부는 투명성 확보, 북한의 NPT 복귀, 한반도 비핵화 공동선언의 실천 등 북핵 문제를 근원적으로 해결한다는 목표를 달성한 듯 하였으나 국민의 정부 말기에 제2차 북핵위기가 발생하였다. 이는 문민정부가 북핵 문제를 근원적으로 해결하지 못하였다는 것을 입증한다.

김대중 대통령은 한반도에서 대량살상무기 제거와 군비통제를 한반도 냉전구조 해체 구상의 5가지 요소 중 하나로 제시한 바 있다. 국민의 정부는 2002년 10월 북한의 핵개발 시인으로 제2차 북핵위기가 야기되자 대화를 통해 평화적으로 해결하기 위해 한·미·일 국제공조체제를 강화하고 중·러의 중재를 유도하는 정책을 수행하였다. 핵위기가 정권 말에 발생했기 때문에 국민의 정부는 12월 19일 차기 대통령 당선 시부터 2003년 2월 25일 취임 시까지는 정부가 주도적으로 나서고 노무현 당선자가 지원·협력하는 방식의 정책을 추진하였다. 그러나 대화를 통한 평화적 해결을 모색하던 국민의 정부는 '선 북한의 핵개발 포기를 주장하면서 대북 강경정책을 수행하는 부시 미 정부와 북핵 정보판단에 대한 입장차이, 대북 중유공급의 지속 문제, 한국인의 반미 감정 고조 등으로 갈등을 겪었다.

노무현 대통령의 참여정부는 북핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 한국의 적극적 역할을 북핵문제 해결의 3대원칙으로 제시하고 있다. 이와 함께 참여정부는 북한의 핵, 미사일 포기 등 대량살상무기 문제의 포괄적이고 완전한 해결

을 추진하기 위해 한·미·일 공조, 중·러·EU의 협조 확보 등 국제사회와의 공조 강화를 밝히고 있다. 참여정부와 일·중·러 등과의 유기적 협력관계는 대체로 유지되었으나 국민의 정부 시기에 시작되었던 부시 미 정부와의 견해차 및 갈등은 참여정부에 와서도 북핵문제 해결을 위한 대화방식과 대북 경제지원 여부, 미 2사단의 재배치 문제 등으로 증대되었다. 그러나 3월 하순부터 참여정부의 대북 및 대미정책에서 중대한 변화가 나타났다. 이는 첫째, 국제적 신용평가 기관인 무디스가 3월초 한국의 신용을 하향조정할 움직임을 보이자 참여정부가 한·미동맹의 복원을 희망하고 대북 제재를 명시적으로 반대하지 않게 되었다는 점, 둘째, 한국이 이라크전에 파병을 하였다는 점 등이었다.

중국의 중재로 북·미·중간 3자회담이 4월 23~25일 북경에서 개최되자 노무현 대통령의 당선 직후부터 북핵문제 해결에서 한국의 '주도적 역할'을 표명 하던 참여정부는 한국의 '적극적 역할'이라는 현실주의적 정책으로 전환하였다. 노무현 대통령은 5~7월 미·일·중을 방문하여 정상회담을 갖고 미·일과는 공조 체제, 중국과는 협조를 강화하였다. 그러나 노무현 대통령은 부시 미 대통령과 정상회담에서는 북한의 위협이 증대될 경우 추가적 조치에 합의하였으나 방일 시에는 대화 이외의 해결방안에 대한 거부를 시사함으로써 또한 미·일 공조의 북한과 한국에 대한 압박 때문에 참여정부의 대북 및 대주변국 정책이 비판을 받기도 하였다. 북경 3자회담 이후 북핵문제는 별 진전이 없었으나 7월 후진타오 중국 국가주석의 특사인 다이빙궈 외교부 부부장의 김정일 국방위원장과 파월 미 국무장관의 면담 이후 북한이 6자회담을 수용하게 되었다. 이에 따라서 한반도 역사상 최초로 남북한과 주변 4국간 6자회담이 8월 27~29일 북경에서 개최되었는데, 여기에는 중국의 적극적인 중재뿐만 아니라 북핵 문제를 평화적으로 해결하고자 하는 참여정부의 대주변 4국 협력관계가 긍정적인 기여를 한 것으로 평가할 수 있다.

대북 경협문제와 관련, 우리 정부와 주변 4국이 관련되어 있었거나 현재 관

련되어 있는 사안들은 두만강지역 개발계획, 북·미관계 개선과 남북관계 발전의 조화와 병행 문제, 대북 경수로 사업 지원, TSR-TKR 연결 등이다. 이 중 TSR-TKR 연결사업을 제외한 나머지 사안들은 이미 협력이 중단되었거나 중단될 가능성이 크다.

1991년 UNDP에 의해 제안된 두만강지역 개발계획은 초기에는 남북한·중·일·러·몽골 등 관련국들이 의욕을 갖고 적극 추진하였다. 문민정부도 비정치 분야에서의 남북한간 신뢰구축이라는 측면에서 이 계획의 조속한 실시를 위해 주변국들과 유기적인 협력관계를 유지하였다. 그러나 이 계획에 대한 자본부족과 개발방식에 대한 참여국들의 불일치 때문에 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 문민정부 당시 북한은 통미봉남정책을 수행했기 때문에 우리 정부는 클린턴 미 정부에 대북 경제제재 완화 등 북·미관계 개선과 남북관계 발전의 조화와 병행을 요구하였고 이를 관철하였다. 그러나 국민의 정부는 북·미관계 개선과 남북관계 발전을 연계하지 않는 정책을 수행하였다. 국민의 정부는 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화를 추진하는 한편, 한반도 냉전구조 해체 차원에서 미국과 일본 정부에 대북관계의 정상화를 촉구하였다. 참여정부는 상기와 같은 국민의 정부의 정책기조를 기본적으로 계승하면서 한반도에 평화체제를 구축하고 남북한 공동번영을 실현하고자 하고 있다. 북·미간 제네바 합의가 1994년 10월 채택되어 북한에 경수로를 지원하게 되었을 때, 문민정부는 미·일과의 공조로 KEDO를 통해 한국형 경수로를 지원할 수 있게 되었다. 국민의 정부도 대북 경수로 지원사업의 차질 없는 추진을 대북정책의 추진방향 중 하나로 채택하고 이를 이행해 왔으나 미 의회는 2003년 7월 일방적으로 미국의 지원을 금지하는 법안을 통과시켰다. 대북 경수로 지원사업의 지속여부는 가장 큰 재정 부담을 지고 있는 우리 정부와 충분한 논의 이후 KEDO 이사회에서 최종적으로 결정되어야 한다. 마지막으로 남북한과 러시아가 공동으로 큰 관심을 갖고 있는 TSR-TKR 연결사업은 북한철도 개량을 위한 재정조달, 철도궤도의 표준화, 철

도 구동방식의 일원화 문제 등에 봉착해 있다. 이러한 문제들은 단기간 내에 해결되기는 어려우나 참여정부가 동북아 경제중심국가를 지향하고 있다는 점, 러시아가 시베리아와 극동지역 발전을 모색하고 있다는 점, 철도 연결시 북한에 대한 경제적 이익이 크다는 점 등을 고려할 때 관련국들은 긴밀한 협력하에 문제점들을 해결할 것으로 전망된다.

한편 우리 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서 주변국과의 협력관계를 조성하는 데 있어서 노정되고 있는 문제점들은 다음과 같은 4가지 사항을 들 수 있다. 첫째, 대북 및 통일관련 사안들은 뜨거운 민족적 열정만으로 해결될 수 있는 것이 아니다. 한반도에는 주변 4국의 정치적, 안보·군사적, 경제적 이해가 첨예하게 얽혀있기 때문에 우리 정부는 이를 냉철한 이성으로 고찰하면서 대북 및 통일정책을 추진해야 한다. 그러나 참여정부 출범 초기에 이러한 점이 전혀 고려되지 않았다. 그 한 예가 북핵문제의 ‘주도적 해결’을 천명한 점이다. 2003년 4월과 8월의 북경 3자회담과 6자회담에서 증명되었듯이 북핵문제의 해결을 주도하고 있는 국가는 미국과 북한 및 중국이다. 우리 정부가 후에 ‘주도적 해결’에서 ‘적극적 해결’로 역할을 변경한 것은 다행한 일이다. 둘째, 대북 및 통일 정책을 효율적으로 추진하기 위한 주변국 외교에서 유일 초강국 미국과의 긴밀한 관계 유지는 중요한 사안이다. 그러나 참여정부 출범 이후 한·미관계의 약화를 우려하는 목소리가 적지 않다. 서독동방정책의 기수 브란트 수상도 소련 및 동구 국가들과의 관계 확대에도 불구하고 미국과의 긴밀한 관계를 결코 소홀히 하지 않았다. 통일의 기회가 도래했을 때 미국의 적극적인 협조 없이는 통일이 불가능함을 명심해야 할 것이다. 셋째, 우리 정부가 대북 및 통일 정책을 수행하는 데 있어서는 미·중·일뿐만 아니라 러시아와의 협력도 매우 중요하다. 아직까지 러시아에 통일주재관이 파견되지 않고 있는 점, 참여정부 출범 직후 미·일·중과는 정상회담이 개최되었으나 러시아와는 아직까지 개최되지 않은 점 등의 러시아 홀대는 시정되어야 한다. 우리 정부의 대러시아정책은 중장기적인

관점에서 수행되어야 할 것이다. 넷째, 한국이 동북아 평화와 번영의 중심 국가가 되려면 탈냉전과 세계화라는 국제적 상황 변화에 맞는 외교 인력과 제도를 갖추어야 한다. 정부가 지역과 경제 분야의 전문가들을 적극 활용할 수 있도록 개방직이 대폭 확대되어야 할 것이다.

IX. 대북정책 추진사례연구: 한국의 핵정책

1. 핵의 평화적 이용과 핵무장 정책

가. 핵 정책 전개 양상

(1) 평화적 이용을 위한 핵개발 기반 구축

핵에너지 개발을 위한 한국의 노력은 일찍부터 시작되었다. 1958년 3월 11일 원자력법이 제정됨으로써 원자력의 연구 및 생산과 이용을 위해 대통령 직속기관으로 원자력원(Office of Atomic Energy) 설립 등 원자력 개발에 관한 관심을 구체화하게 되었다. 동 원자력법에 따라 설립된 원자력원에서는 주로 실험용 원자로인 TRIGA MARK II(250KW)나 TRIGA MARK III(2 MW)를 1961년, 1972년에 도입, 가동하여 방사성동위원소 생산에 주력함으로써 핵의 평화적 이용을 위한 연구에 박차를 가하기 시작하였다. 북한의 경우 원자력법이 1974년 1월 23일 늦게 제정되었으나, 구소련이 제공한 것으로 알려진 IRT-DPRK(영변, 8MWt) 연구용 원자로를 이미 1965년에 완공하여 1967년부터 가동에 들어갔다. 1977년 7월에는 고리원자력발전소를 준공하여 1978년 1월부터 가동함으로써 한국의 핵에너지 개발계획을 본격적으로 착수하게 되었다. 박정희 정부 하에서의 핵에너지 개발을 위한 계획은 상당히 의욕적이며 대대적이었던 것으로 알려졌다. 동 계획에 따르면, 1986년까지는 원자력발전에 의한 전력 비중이 31%에 이르고 2000년까지는 모두 46기의 원자로 건설로 50,824MW 전력을 발전시켜 전체 발전량의 60% 이상을 핵 전력으로 충당할 것으로 예측하였다.⁵⁰² 그러나 한

502 동아일보, 1978년 3월 29일

국원자력 연구소에 따르면, 2000년 현재 한국은 총 16기의 원자력 발전소를 건설하여 가동하고 있으며 현재 남한에서 사용하는 전기의 42%를 원자력으로 대체하는 수준에 머물고 있다고 한다.⁵⁰³

원자력 관련 기관으로서는 원자력 관련 국가정책을 결정하는 원자력 위원회가 있으며, 과거처는 원자력 연구개발과 안전규제 정책 수립 및 시행을 담당해오고 있다. 연구기관으로서는 한국원자력연구소, 원자력안전 기술원, 한전기술연구원, 한연(주)기술 연구소, 고등기술연구원 등이 있으며 한국의 원자력 산업 발전을 위해서 매진하고 있다.⁵⁰⁴ 그 결과 미국으로부터 들여온 기초기술을 바탕으로 발전을 거듭해온 남한의 원자력 기술은 한국 표준형 원자로⁵⁰⁵를 개발하

503 전성훈, 『통일한국의 비핵정책』 (서울: 통일연구원, 2002), pp.9-10.

504 한국원자력연구소, 『북한의 원자력 이용개발 현황 분석 및 전망 연구, KAERI/RR-1298/1993』 (한국원자력연구소, 1993), pp.120-121 참조.

505 한국형 원자로라 할 수 있는 이유는 다음과 같이 정리되고 있다.

- 기술적인 이유
 - . 1960년대의 미국기술 도입(C-E System 80)
 - . 연구실적과 증명된 설계개선 항목 미반영(원전사업의 불황)
 - . 100여 가지의 설계 변경
 - . 해수온도, 지진특성, 한국인 체형 등 고려
- 계약적인 이유
 - . 수입된 기술자료 및 개량기술 자료(연구소 소유)
 - . 원자로의 외국수출에 기술공급기관의 승인 불필요(경쟁관계)(세계최초)(buyer's market)
- 실제업무담당의 측면
 - . 설계-원자력 연구소(원자로),한기(A/E), 제작-한중, 시공-현대, 대우, 동아, (삼성)
 - . 한국, 프랑스, 일본
- 결과에 대한 부담의 측면
 - . 보유기술의 완벽성의 정도에 대한 판단

는 등 세계적인 수준에 도달하게 된 것으로 평가되고 있다. 현재 원자력 발전소의 건설과 운영면에서 남한의 기술 자립도는 95%에 달한다고 한다. 특히 경수로와 중수로를 동시에 가동하고 있는 나라가 한국뿐이라는 여건을 활용해서 경수로의 사용후 핵연료를 가공해서 중수로에서 이용하는 “듀픽(Dupic)”기술을 세계 최초로 개발하는 데 성공하기에 이르렀다.⁵⁰⁶

한국의 이러한 원자력 개발 정책은 평화적 이용을 추구한다는 데 초점을 맞추어 왔다. 이를 국제적으로 확인하기 위해 한국은 1957년 국제원자력기구(IAEA)의 창설회원국이 되었다. 1957년 7월부터 발효된 IAEA 헌장은 크게 두 가지 기본원칙과 보조원칙들을 포함하고 있다. 기본원칙으로는 원자력의 평화적 이용을 증진시키는 것과 IAEA가 원조하는 모든 원자력 활동이 어떠한 경우에도 군사적 목적으로는 이용되지 않고 있다는 사실을 보장해 주도록 요구하는 것이다.⁵⁰⁷ 따라서 우리가 IAEA의 회원국이 되었다는 것은 핵의 평화적 이용과 핵활동의 군사적 전용 불허 원칙 고수방침을 시사하는 것이다. 한국은 1975년 핵확산 방지조약(NPT)에 가입함으로써 핵의 평화적 이용에 관한 의지를 한층 더 공고화 한 것으로 판단된다. 한국은 NPT 가입에 따라 동 조약의 제 3조에 근거 그 해 11월에 IAEA와 안전조치협력협정을 체결하였는데 이것이 곧 한-IAEA 안전조치협정(INFCIRC/236)으로써 이후 동 협정에 근거 한국은 국내의 모든 핵물질과 관련 핵시설에 대하여 전면 안전조치를 받게 되었다. IAEA 헌장이 명시한 주요 안전조치 업무로서는 문제시되는 핵시설의 설계검토와 핵

. 울진 3,4호기부터 성능보장(Performance Warranty)과 안정성 보장(License Warranty) 등 모든 책임을 한국기관이 짐.

한국원자력연구소, “제4차 원자력 대외정책 및 국제협력 워크샵 페이퍼”(1995.3.28) 참조

506 전성훈, 『통일한국의 비핵정책』, p.10.

507 남만권, 『국제원자력기구 핵사찰 현황 및 사례분석, 군 91-606』, (서울: 한국국방연구원, 1991), p.39.

물질 계량관리에 대한 적절한 기록을 관계국가가 책임 있게 유지하고, 국가가 IAEA에 관계되는 보고서를 제출하도록 요구하며, 핵물질에 대한 계량관리와 협정준수 여부를 파악하기 위하여 안전조치 활동을 허용한 국가에 대해서 IAEA 사찰관을 파견하고, 안전조치 이행의무가 있는 국가가 의무를 이행하지 않고 있다는 보고를 IAEA 사찰관으로부터 사무총장이 접수했을 때, 제 12조에 따라 처리하는 것 등이다. 핵물질에 관한 계량기록 및 보고서 관리의 효율성과 정확성을 유지하는 것은 국제적으로 핵물질이 평화적 이용목적에서 타용도로 전용되고 있지 않다는 확실한 증거를 제시할 수 있는 기초자료가 될 수 있고, 국내적으로 핵시설의 안전가동과 경제운용에 공헌하는 대책이 될 수 있다. 한국은 1975년 NPT 안전조치협정이 발효되어 TRIGA Mark-II의 재고변동보고서 제 1호(1976. 3. 25)를 IAEA에 발송한 이래 1987년에 이르기까지 수작업에 의한 계량관리보고서를 작성해 왔다.

한국을 비롯한 핵확산 방지조약 가입국들은 의무(평화적 이용 관련)외에도 핵국가들로부터 자유롭게 원자력 기술발전을 위한 다양한 지원을 받을 수 있는 권리도 누릴 수 있다. 이와 관련 NPT 전문에서 “평화적 목적의 원자력개발을 위한 정보교환과 협력을 촉구”(7항)하며, “본 조약은 평화적 목적의 원자력활동을 수행할 수 있는 조약당사국의 고유권한을 침해하지”(제IV조,1항)않고, “원자력의 평화적 이용을 위한 최대한의 장비, 물질 및 정보교환을 약속, 이와 관련, 개발도상지역의 필요성을 적절히 고려”(제IV조, 2항)할 뿐만 아니라, “핵폭발의 평화적 응용에 의한 혜택을 차별 없이 조약에 가입한 비핵국에게 제공할 것을 약속”(제V조)함으로써, 비핵국들의 원자력 기술 발전에 대한 지원을 약속하고 있다.

이에 따라 독일, 스위스, 스웨덴, 벨기에, 네덜란드 등 유럽 선진국과 일본 등은 NPT 가입 이후 원자력의 평화적 이용 혜택을 최대한 누려왔다. 그러나 이외의 대부분 비핵국가들은 핵무기 개발을 포기한 대가로 선진원자력기술을

보유한 핵국들로부터 평화적 원자력 이용 분야에서 각종의 지원을 요구해 왔으나 충분히 혜택을 누려오지 못했다. 오히려 핵국들은 비핵국들의 기술지원 요구를 적극 수용하기보다는 탈냉전 이후 대량살상무기의 확산방지 차원에서 핵물질 및 기술통제 정책을 강화해오고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 한국을 비롯한 몇몇 비핵국들은 핵국들로부터 비록 제한적이긴 하지만 원자력의 평화적 이용 관련 다양한 지원을 받게 됨으로써 원자력의 평화적 이용을 위한 원자력 산업시설 및 기술 발전을 달성한 것도 사실이다. 특히 핵국기들의 핵시설 및 기술 이전 관련 통제정책에도 불구하고, 몇몇 비핵국들은 핵국기들의 상업적 목적의 기술 및 장비수출 경쟁을 활용하여 원자력 기술과 장비들을 획득하기도 하였다. 브라질, 아르헨티나는 NPT 가입을 거부하면서도 독자적으로 핵심적인 원자력기술을 획득하였을 뿐만 아니라, 인도의 경우 NPT 발효이후 비핵국으로서 공개적으로 핵실험(1974)을 함으로써 핵국으로 등장한 바 있다. 1998년 인도에 이어 핵실험을 단행한 파키스탄도 예외가 아니다.

박정희 정부하의 한국은 공개적으로는 IAEA와 NPT 가입국으로서 핵기술의 평화적 이용 약속을 지키면서 핵국들로부터의 원자력기술 및 장비지원을 확보하면서 다른 한편으로는 핵의 군사적 이용을 위한 은밀한 준비 등의 2중적 핵정책을 추구해온 것으로 알려지고 있다.

(2) 핵무장 정책

박정희 정부하 한국의 핵무장 시도는 여러 정황으로 보아 사실로 받아들여지고 있다. 몇몇 분석가들은 한국 정부의 핵재처리 시설 확보 노력에서 핵무장 사실을 찾고자 하였다. 피터 헤이즈는 한국이 1968년에 사용후 핵연료 재처리 계획을 시작했으며, 1972년에 한국 정부는 재처리기술을 도입하는 문제에 대해 프랑스와 공개적으로 논의하였다는 사실을 인용⁵⁰⁸하면서, 1971년 박정희 대통

령이 “핵무기를 획득하기 위하여 무기개발 위원회를 설치하도록 명령하였기 때문”에 “핵연료 공급의 안정성은 재처리 기술을 추구하는 남한으로서는 부차적인 목적”이라 단언함으로써 한국의 핵무장 시도를 기정사실화 하였다.⁵⁰⁹ 또한 셀릭 해리슨(Selig Harrison)도 한국이 1971년 핵개발에 착수해서 3년 동안 비밀리에 핵개발 계획을 진행시켰으나, 이를 눈치 챈 미국이 박대통령에게 군사원조 중단 위협으로 핵개발 중지 압력을 가한 것으로 분석하였다.⁵¹⁰

실제로 한국의 핵무장 관련 논의가 불거져 나온 것은 1970년 7월 미국측의 주한미군 철군계획이 한국정부에 통고된 직후였다. 미국의 한 보고서에 따르면, 1970년을 거치면서 미군철수 계획 지연 모임을 갖거나 핵무기 개발을 위한 구체적 실무기구 설립에 착수하였다는 것이다. 국방과학 연구소와 무기개발위원회가 그것이다.⁵¹¹ 동시에 한국정부는 핵무기 개발에 필요한 핵연료 재처리시설을 프랑스로부터 구입하기 위한 논의가 시작된 것으로 알려져 있다. 이에 대해서 미국은 한국 정부의 프랑스로부터의 핵재처리 시설 도입 계획 취소압력으로 응대했으며 한국 측은 재처리 시설구입 계획을 포기하기에 이르렀던 것이다. 한국의 핵무장 논의 및 시도는 미국으로부터의 철군계획 등 안보적 불안이 첨예화

508 하영선, 『한반도 핵무기와 세계질서』 (서울: 나남, 1991), p. 179; 2001년 10월 6일 『경향신문』의 기획기사에 따르면 한국은 1975년 최초로 재처리 시설 도입에 실패하였고 박정희 대통령은 1977년 5월 다시 핵개발 의사를 표명했으며, 1978년 11월 프랑스로부터 두 번째 재처리 시설 도입에도 실패하였다고 한다.

509 피터 헤이즈 저, 고대승·고경은 역, 『핵 딜레마』 (서울: 한울, 1993), p.286.

510 Selig Harrison, “Japan and nuclear weapons”, Selig Harrison, ed., *Japan's Nuclear Future: The Plutonium Debate and East Asian Security* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1996), p.4.

511 U.S House Committee on International Relations Subcommittee of International Organizations, *Investigation of Korean-American Relations* (Washington D.C : Government Printing Office, 1978), pp.33-35, 79-80.

될 때마다 보다 현실적으로 강화되고 구체화된다는 사실을 알게 된다. 하영선 교수가 그의 저서 『한반도의 핵무기와 세계질서』에서 “한국정부가 독자적인 핵무기를 개발하려했던 노력들이 주로 안보문제, 북한의 침입 가능성과 주한미군과 전술핵무기의 철수에 대한 관심에서 비롯되었다”고 하면서 “이 지역에서 또 다른 심각한 안보상의 위기가 발생할 경우, (또 다른) 핵개발 논의가 일어날 것이라는 점은 부인할 수 없는 사실이다”고 주장한 것은 시사하는 바가 크다.

그런데 1990년대 초 북한의 핵무장 가능성이 널리 알려지면서 한반도의 군사적 긴장이 고조되었을 때, 한국의 ‘핵주권론’이 다시 힘을 얻게 되었지만 이것이 구체적으로 핵무장 논의로 연결되지 않고 노태우 정부의 비핵화 선언으로 연결되었다.

나. 핵확산 이론과 한국의 핵무장 정책 요인

(1) 핵확산 이론

1974년 5월, 인도가 핵실험을 공식적으로 밝힘으로써 미국, 구 소련, 영국, 프랑스, 중국에 이어 인도는 6번째 핵국가로 되었다. 당시 인도의 경우 다른 핵보유국과는 달리 한번의 핵폭실험만으로 핵국가가 된 소위 ‘일발원폭’ 국가의 특별한 사례가 되었다.⁵¹² 지난 1998년 4월 인도는 핵실험을 재개하였고 뒤이어 5월에는 파키스탄이 핵실험을 단행함으로써 파키스탄은 7번째 핵국가로 등장함과 동시에 남아시아대륙에서의 핵확산이 본격화되었다.

그리고 이스라엘, 남아프리카 공화국 등은 사실상의 핵보유국으로 분류되어

512 이호재, 『핵의 세계와 한국 핵정책-국제정치에 있어서의 핵의 역할』 (서울: 법문사, 1987), p. 79.

왔으나 남아공은 인종분리정책(Apartheid)을 포기하고 흑백공유정권을 탄생시키고 난 후 핵무장을 포기하였다. 이외에도 많은 국가들이 핵무장을 위하여 상당한 정도의 핵기술 단계에 진입하고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 수많은 학자들이 이와 같은 수평적 핵확산 요인들에 대해서 규명해 왔다. 이 연구들은 핵확산의 기술적 관점(Technical School)과 동기적 관점(Motivational School)으로 대별된다.⁵¹³

(가) 기술적 관점

핵확산의 기술적 관점에서 보면 일국이 핵무장으로 가게 되는 동기는 일정 수준의 핵 관련 기술 노-하우(Know-how)의 발전과 경제적 능력이라는 것이다.⁵¹⁴ 다시 말하면 핵기술과 경제적 부를 보유한 국가는 자동적으로 그 기술과 부를 핵무장을 위해서 사용하며 만약 그것이 통제되지 않으면 마치 전염병과

513 ‘기술’(Technical)이라든가 ‘동기’(Motivational) 등의 용어는 S. M. Meyer가 사용한 것이다. Stephen M. Meyer, *Dynamics of Nuclear Proliferation* (Chicago and London: University of Chicago Press, 1984) 참조

514 1950~60년대의 많은 학자들이 기술적 측면의 핵확산 요인에 초점을 맞추고 있다. National Planning Association, *1970 without Arms Control* (Washington D. C.: NPA, 1958); Hedly Bull, *The Control of the Arms Race* (New York: Praeger, 1961); Leonard Beaton and John Madox, *The Spread of Nuclear Weapons* (New York: Praeger, 1962); William R. Van Cleave, “Nuclear Proliferation: The Interaction of Politics and Technology”, Ph. D. dissertation at Claremont Graduate School, 1967; Walter B. Wentz, *Nuclear Proliferation* (Washington D. C.: Public Affairs Press, 1968); C. F. Bamaby, “The development of Nuclear Energy Programs”, C. F. Bamaby, ed., *Preventing the Spread of Nuclear Weapons* (London: Souvenir, 1969), pp. 16-35; L. Beaton, *Must the Bomb Spread* (Baltimore: Penguin Books, 1966) 참조

같이 핵무기 개발기술이 국가에서 국가로 확산된다는 것이다. 그런데 점차적으로 핵개발을 위한 필수적인 일정 수준의 핵 인프라와 경제적 부를 갖춘 국가가 증대됨에 따라 국가경제적 부와 과학 전문가, 그리고 기술에 기초하여 핵개발 관련 국가태도를 결정하는 것은 점차적으로 그 의미를 상실해 갔다. 대신 경제적 요인은 차치하고 기술능력을 보유하게 되기만 하면 자연발생적으로 핵무기 개발로 가게 된다는 기술적 차원의 이론을 강조하게 된다. 즉 기술적 기회만이 핵확산 유무를 결정하게 된다는 것이다. 예를 들면 에너지 전문가인 Amory Lovins가 주장하기를 일국에서 핵관련 인프라가 증대되면 될수록 핵국가로 갈 가능성이 커진다는 것이다. 로빈은 미래에는 핵기술이 핵확산의 주 요인이라고 주장하였다.⁵¹⁵

이러한 이론을 주장하는 학자 및 단체들은 한편으로 핵확산의 기술적 차원을 평가하고자 하며, 다른 한편으로 핵확산 가능성이 있는 국가들에게 기술 및 핵물질의 이전을 통제하는 데 관심을 두었다. 포드 및 카터 행정부는 주로 ‘기술적 거부’를 강조하는 핵비확산정책을 시행해 왔으며, 일국에서 핵확산을 부추기는 그 외의 요인들에 대해서는 관심조차 기울이지 않았다. 따라서 1970년대 미국의 핵비확산정책은 근접 핵국가들에 대해서는 효율적이지 못했다. 사실상 이러한 기술요인을 중시하는 전략은 핵비확산을 위한 효율적인 해결책이 되지 못했는데 그것은 기술 외에도 대내외적인 환경 혹은 국가의 자원능력과 직접적인 관계가 없는 여타 요인을 간과하였기 때문이다. 기술능력은 핵확산을 위해서 필요조건은 될지언정 충분조건은 아니라는 것이다.

핵확산은 기술요인 이외에 대내외적으로 복잡한 군사적, 경제적, 정치적 요인이 작용하여 이루어진다. 점차적으로 핵을 보유하고자 하는 국가가 증대되고

515 Stephen M Meyer, *Dynamics of Nuclear Proliferation* (Chicago and London: University of Chicago Press, 1984) 참조.

있는 반면에 비록 핵개발 관련 기술, 경제, 자원 등이 잘 갖추어진 국가(캐나다, 스웨덴, 스위스, 서독, 일본 그리고 이탈리아 등)들은 반대로 핵개발 국가로 등장하는 것을 자제하고 있다. 그래서 포터(William C. Potter)와 같은 학자는 전술한 선진국들이 핵무장을 선택하지 않은 것은 기술적 노-하우 보다는 정치적 의지 여부에 보다 큰 연관이 있다고 지적하였다.⁵¹⁶

결국 기술적 관점의 연구는 지나친 이론적 단순화와 여러 결점으로 인하여 수평적 핵확산에 대한 이유를 규명하기에 충분한 이론적 틀을 제시하지 못하였다. 특히 핵기술 뿐만 아니라 핵분열 물질 등이 세계적으로 급속히 확산됨으로써 기술학적 이론의 타당성은 보다 낮아졌다. 현재 많은 국가들이 언제 어느 때를 불문하고 원하기만 하면 핵무장을 할 수 있게 하는 핵 잠재력을 가지고 있다. 이 같은 현상은 기술학적 이론의 적용이 아직까지 핵기술을 확보할 능력이 없는 몇몇 약소국에 국한될 수밖에 없다는 사실을 말해주고 있기도 하다. 이러한 상황을 고려하여 볼 때 1970년대 이래의 동기학적 이론의 등장은 자연스러운 것으로 보인다.

(나) 동기적 관점

핵확산의 동기학적 관점에서는 기술적 수단의 유용성은 더 이상 문제가 되지 않으며, 향후 핵확산은 정치적인 것이든 안보적인 것이든 국가들의 핵옵션을 부추기는 동기들에 의해서 결정될 것이라 한다. 현재뿐만 아니라 향후에도 세계적으로 많은 국가들이 보편적으로 핵기술 잠재력을 확보하고 있거나 할 가능성이 있기 때문에 핵기술 유무는 핵무장 옵션에서 결정적인 요인으로서의 가치를

516 William C. Potter, *Nuclear Power and Nonproliferation* (Cambridge: Oeeschlager, 1982), p. 3.

상실할 것이며, 오히려 핵무장의 직접적인 동기 여하에 따라 핵무장 선택이 결정될 것이다. 앞에서 설명한 바와 같이 일본 및 많은 서방 선진국들이 핵기술 능력보유에도 불구하고 아직까지 핵무장 선택을 하지 않고 있는 것은 바로 이러한 동기적 요인의 중요성을 시사한다고 볼 수 있다.

1970년대 이래로 많은 학자들이 국가들의 핵무장 옵션에 대한 동기요인 분석을 근간으로 한 핵확산 관련 연구를 발전시켜 왔다. 이들 학자들이 밝힌 핵무장 동기 요인들은 기술 및 경제적 능력 등의 핵확산을 위한 국가적 필수조건과, 정치적 위신, 자치, 협상지위 제고, 국내정치, 경제적 과급, 안보상의 억지, 교전상의 이점, 위협, 기술적 여세 등의 유인요인과, 그리고 공공 여론, 관료정치, 외부에 의한 정치적 제재, 평화 이미지에 대한 손상, 국제규범, 외부에 의한 군사적 반응, 동맹체제 약화 및 경제적 비용 등의 억제요인을 포함한다. 이에 더하여 국제적 위기, 안보협력체제 약화, 핵기술 또는 핵물질의 획득 가능성 증가 또는 감소, 수직적 핵확산(vertical proliferation), 국내적 위기 또는 지도권의 변동 등의 상황 변화 역시 핵확산의 동기요인으로 작용한다고 한다.

여러 학자들이 동기적 관점에서 핵확산의 이유를 찾아왔다. 초기 60년대의 대표적인 학자들로는 Beaton and Maddox(1962)⁵¹⁷, Richard Rosecrance(1964)⁵¹⁸ 및 C. F. Bamaby(1969)⁵¹⁹를 들 수 있다. 이들 학자들에 의하면 여러 국가들이 핵옵션을 갖게 되는 것은 첫째, 군사안보, 즉 핵무장 국가의 위협을 억제하거나 재래식 군사력 불균형을 보상하기 위하여, 둘째, 국제 또는 지역세력

517 Leonard Beaton and John Maddox, *The Spread of Nuclear Weapons* (New York: Frederick A. Praeger, 1962).

518 Richard Rosecrance, ed., *The Dispersion of Nuclear Weapons* (New York: Columbia University Press, 1964).

519 C. F. Bamaby, ed., *Preventing the Spread of Nuclear Weapons* (London: Souvenir, 1969).

으로서의 지위를 획득하거나 국제무대에서의 지위확득, 동맹 내에서의 협상력 제고 및 정치적·군사적 독립을 확신하기 위하여, 셋째, 방위의 경제적 부담을 축소하거나 핵개발 산업 성장을 통한 국제통상을 자극하기 위하여, 넷째, 군비축소 협상에서 일국의 협상지위를 제고하기 위해서라는 것이다.

반면 1970년대 들어와서는 보다 많은 학자들이 핵확산, 특히 개도국들의 핵확산에 많은 관심을 기울이기 시작하였다. George Quester는 그의 저서 핵확산 정책(Politics of Nuclear Proliferation, 1973)⁵²⁰에서 핵확산 관련 동기적 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 핵확산 동기를 앞서 설명한 연구들과 마찬가지로 3가지 요소로 지적하고 있다. 즉 군사, 정치, 경제가 그것이다. 첫째, 군사의 경우 비핵국가들은 핵공격, 재래식무기 공격, 인근 적대국의 핵무기 보유 등을 억제하기 위하여 핵읍선을 갖게 된다는 것이다. 둘째, 정치적 위신제고 문제로 인하여 핵무기 제조에 나선다는 것이다. Quester는 프랑스, 영국, 중국의 경우 핵국가로 등장하지 않았다면 누릴 수 없는 정치적 지위를 핵을 가지게 됨으로써 누릴 수 있게 되었다고 주장하였다. 세 번째, 핵무기의 경제적 효과와 관련하여, 핵무기 제조에 나서지 않았다면 얻을 수 없는 원자력의 평화적 이용상의 가치 있는 부산물을 얻지 못했을 것이라고 언급하였다. 왜냐하면 핵무기 제조와 핵의 평화적 이용간에는 중첩되는 것이 많기 때문이다. 네 번째, 특정국가 내의 이익 충돌로 말미암아 핵무기 제조에 나서는 경우이다.

이와 유사한 주장을 편 학자로서는 Mason Wilrich와 Theodore B. Tatlor⁵²¹, 그리고 Lloyd Jensen을 들 수 있다. 그 중에서 Jensen은 특히 정치적 권한과 지위제고 및 이를 통한 협상력 강화 요인을 특히 강조하였다.⁵²² 또한 Ted

520 George Quester, *The Politics of Nuclear Proliferation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973), pp.6-13.

521 Mason Wilrich and Theodore B. Taylor, *Nuclear Theft: Risks and Safeguards* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company, 1974) 참조.

Greenwood⁵²³는 군사적, 정치적 요인 외에 여러 가지의 외부요인을 제시하였다. 그는 총체적인 것이든 어느 특정의 것이든 안보에 대한 담보가 위축되었을 때, 핵무기 제조 옵션을 선택하게 된다는 것이다.

핵확산의 동기적 관점을 강조하는 OTA(Office of Technology Assessment)⁵²⁴ 리스트는 좀 더 구체적이다. 이를 살펴보면 다음과 같다. 1) 억제요인: 핵무기를 획득하려는 가장 주요한 동기는 현 정치체제 혹은 정부체제를 위협하는 외부 위협을 저지하는 것이다. 2) 국제적 지위제고: 핵무기는 자신과 이웃국가, 강대국들의 존경 등을 이끌어낼 수 있다. 3) 국내 정치적 요구: 국제적 지위는 국내 정치적 입지를 강화시키는 데 이바지한다. 4) 경제적 고려: 핵프로그램은 기술적 부산물을 제공하며 국내 경제이익을 확장할 수 있다. 5) 전략적 자율을 제고할 수 있다. 6) 군사적·정치적 불안정에 대한 전략적 방어물로 작용할 수 있다. 7) 최후의 수단으로서의 무기로 활용될 수 있다. 8) 제3세계국가들의 도구로 핵무기는 평형장치가 될 수 있다. 9) 평화적 핵장치로 이용될 수 있다.

핵무기를 갖도록 하는 이러한 동기요인 외에 역으로 핵무기 보유를 억제하는 억제요인들도 상당히 있다. 1) 자원의 유용, 2) 반 공공 여론, 3) 확실한 안전보장에 대한 담보 균열: 핵무기를 가지게 되면 이로 인하여 강대국들의 핵우산 담보가 해제될 수 있다. 4) 바람직한 핵전략의 실행불가능성: 약간의 핵능력은 결코 핵국가인 적대국을 억제하기에 충분하지 못하며 오히려 예방공격을 초래할 가능성이 크다. 5) 국제적 저항을 초래 6) 적대국의 저항을 초래: 이러한 저

522 Lloyd Jensen, *Return from the Nuclear Brink: Nuclear Interest and the Nuclear Nonproliferation Treaty* (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1974) 참조.

523 Ted Greenwood, "The Proliferation of Nuclear Weapons", *Adelphi Papers*, No.133 (spring, 1977) 참조.

524 Office of Technology Assessment, *Nuclear Proliferation* (New York: Praeger, 1977) 참조.

항은 군비경쟁이라는 외교적 형태, 혹은 예방공격이 될 수 있다. 7) 중립성 목표의 옹호: 몇몇 중립주의자들은 핵무기 보유를 군비통제 이슈에 대한 그들의 신뢰성을 훼손하는 것으로 인식하고 있다.

(2) 핵무장 정책 요인: 안보적 동기

박정희 정권의 핵무장 시도를 촉진한 가장 결정적인 요인은 안보적 측면에서 찾고 있는 것이 가장 자연스러운 것으로 판단된다. 스칼라피노(Robert Scalapino)교수는 일찍부터 미국의 안보공약에 대한 믿음이 약화되면 될수록 한국과 타이완 같은 국가를 핵무장 선택 쪽으로 정책결정을 단행하도록 유인한다고 분석한 바 있다.⁵²⁵ 1970년대 박정희 정권은 안보적 취약성에 대해서 극도로 민감할 정도로 반응해 온 것이 사실이다. 당시 남북한 군사력 면에서 상대적으로 한국은 북한에 비해 열세에 놓여있었다. 1953년 이후 병력면에서 한국이 우위를 지켜왔으나 이 시기에 북한에 뒤지는 형국을 맞게 되었다. 70년대 한국의 총병력은 한-미 상호방위조약의 규제와 경제발전 위주정책으로 인하여 60-64만 선에서 행정적인 변화가 있었을 뿐만 아니라 체계적인 변화는 없었다. 반면 북한은 1973년의 50만에서 1979년에 가서는 72만의 병력증가세를 보였다. 한국은 군현대화 5개년 계획(1973-75, 2년 연장)과 제1차 울곡계획(1975-1981)의 추진으로 지상군 군사력이 급격한 증가세를 보였지만 1977년을 전후한 북한 지상군의 증가는 한국의 그것을 훨씬 앞질렀다. 1977년 이후 공격위주의 북한 군사력이 크게 증강되었는데 탱크, 포화기 등은 30-50%, 기갑차량은 25-30% 증강되었다. 해군력의 경우 북한은 1972년 동서함대사령부 및 5개 대대 창설 등 해군

525 Robert Scalapino, "Approaches to Peace and Security in Asia", Chawla Scudershan ed., *Changing Patterns of Security and Stability in Asia* (New York: Praeger, 1980) p.17.

전력강화 계획을 추진함으로써 소요병력의 증기현상을 보였다. 특히 1973년부터 급증하여 1974년부터는 2만 6천 4백 명 선을 상회하였다. 이로써 1971년을 기점으로 북해군은 연안방어체계에서 공격적인 체계로 전환되었다. 아울러 지휘부대 및 지원부대가 개편되었으며 함정의 자체생산 능력도 확대되었다. 한편 한국은 전력증강계획, 영해 12해리의 선포, 북한의 군사수역선포, 중공 및 일본과의 대륙붕 문제, 구소련의 태평양함대 증강, 그리고 북한해군력의 증강에 자극을 받아 해군력의 증강을 꾀하기 시작했다. 그러나 1977년 당시 미국방성정보국에 따르면, 구축함과 기뢰부설 및 소해정 등 방어능력을 제외한 모든 면에서 북한에 비해 열세했던 것으로 나타났다. 공군력 측면에서도 북한은 현저한 증강세를 보였다. 북한은 4개 전투기사단을 3개 사단으로 줄인 대신 8개 전투기 대대가 9개 대대로, 3개 대대가 36개 대대로 각각 증가함으로써 전투기 사단을 개편하였다. 장비의 현대화도 추진하여 MIG 19의 추가적 도입과 IL-28 경폭격기 및 AN-2가 급증하였고, SA-2 유도탄이 강화되었다. 그리고 1976년부터는 2개 비행사단을 신편, 공격 능력을 강화했다. 공군 병력의 경우 1975년 기준으로 볼 때, 총수가 5만 1천 2백 명으로 1945년 이후 최고수준을 기록하였다. 한국도 군 현대화 5개년 계획(1971-1977)과 제1차 울곡계획(1975-1981)의 일환으로 공군력이 계속 증가되면서 신예기가 도입되었으며, 병력 또한 증가되었다. 그러나 전반적인 공군력 역시 열세를 면치 못하는 상황에 직면해 있었다.⁵²⁶

6.25 전쟁경험과 그 이후 지속되었던 크고 작은 규모의 북한 무장테러로 인하여 한국 내에는 북한의 군사적 위협에 대한 불안감이 확산되어 왔다. 한국은 그 동안 북한의 이데올로기 자체가 대남무력혁명을 기본노선으로 하고 있다

526 국토통일원 조사연구실, 「남북한총력추세 비교」, (서울: 국토통일원, 1979), pp.339-435 참조; 함택영, “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰”, 함택영 외, 「남북한 군비경쟁과 군축」, (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992), pp.3-37 참조

는 사실을 인식하고 북한이 어떠한 형태로든 군사력을 사용하게 될 가능성이 높다는 점에 대비하는 군사력 억제력을 확보하고자 하였던 것이다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 우리 자체의 적극적인 군사력 건설 노력에도 불구하고 여전히 남한의 군사력은 북한의 군사력에 비해 전반적인 열세를 면치 못한 상황에서, 한미동맹관계 차원의 주한미군의 군사력의 존재가 남한의 이러한 군사적 열세를 보완해주는 결정적 역할을 담당하게 되었다. 60년대, 70년대를 거치면서 주한미군은 동북아시아에서 구소련의 영향력 확대를 의미하는 북한의 한국에 대한 무력공격을 억제하기 위한 두 가지 군사적 조치를 단행하였다.⁵²⁷ 하나는 유사시 북한의 남침을 사전에 억제하도록 하기 위하여 한강 이북에 미군병력을 배치해 왔던 것이고, 또 다른 하나는 한반도에 전면전이 발발하는 것을 방지하기 위하여 전술핵을 배치한 것이다. 한반도 미군의 전술핵무기는 1950년대 중반부터 배치되어 왔던 것으로 알려지고 있다. 휴전 이후 잔류하게 된 주한미군 2개 보병사단은 핵무기 장비를 갖춘 5개 전투단으로 편성된 펜토믹(Pentomic)사단으로 개편되고 1958년 1월에는 재래식 포탄이나 전술핵 탄두를 다같이 발사할 수 있는 원자포와 지대지 미사일인 어네스트 존을 보유하게 되었다.⁵²⁸ 이에 따라 한반도에 전쟁이 발발할 경우 주한미군이 북한의 군사적 공격을 한강 이북에서 차단한다는 “전진방어 개념”을 도입함으로써 북한의 대남 군사적 공격 가능성을 사전에 억지하는 데 주력하게 되었다. 그 결과 한국은 미국의 이러한 대한 방위공약 준수에 힘입어 대북 군사적 열세에도 불구하고 비교적 안정된 안보환경 속에서 안주할 수 있었던 것으로 판단된다.

527 Hubert H. Humphrey and John Glenn, “US Troop Withdrawal from the Republic of Korea”, *A Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 95th Congress, 2nd Session, January 9, 1978*(Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1978), pp.40-41.

528 하여선, 『한반도의 핵무기와 세계 질서』, p 213.

그러나 1969년 ‘닉슨 독트린’ 발표 이후, 그리고 카터 행정부의 주한미군 철수 이행 발표 이후 한반도의 안보정세는 지극히 악화되는 듯한 상황에 빠지게 되었다. ‘닉슨 독트린’ 관련 한국의 경우 1970년대 초반에 주한미군의 1개 사단을 중심으로 하는 약 2만 명의 철군이 이루어져 병력이 4만 명 선으로 감축되었다. 이에 더하여 1977년 3월에는 카터 행정부가 4, 5년에 걸쳐 주한 미 지상 전투병력을 철수하겠다고 한국측에 통고하기에 이르렀다. 1978년 11월에는 주한미군의 철수작업의 일환으로 한국군과 주한미군의 작전통제권을 통합 운영할 연합사령부가 창설되기까지 하였다. 물론 카터 행정부는 미 의회의 압력으로 당초의 계획을 수정하여 3400여명의 부분적인 철군을 단행하고 그 이상은 보류하는 조치를 취했다. 그럼에도 불구하고 미국의 안보공약에 대한 불안감과 신뢰감 상실로 인하여 한국정부는 이를 보완할 수 있는 적극적인 대안조치를 고려하지 않을 수 없었던 것으로 판단된다. 즉 당시 박정희 정권은 주한미군의 역할에 대해서 더 이상 신뢰할 수 없는 상황을 가정하여, 핵무장에 대해서 더욱 적극성을 보였던 것으로 추측할 수 있다. 당시 박정희 대통령의 다음과 같은 언동에 핵무장의 필요성과 그의 의지를 충분히 읽을 수 있다.

“내년에는 프랑스에서 장갑차 1백 50대를 도입하고 가을에는 우리 미사일도 시사(試射)할 겁니다. 이번에 하비부(당시 미국무차관)가 오면 핵을 가져가겠다고 으름장을 놓을 텐데 가져가겠다고 가져가라지. 그들이 철수하고 나면 우리가 개발할 생각이요.”⁵²⁹ 또한 박정희 대통령은 1975년 6월 26일 워싱턴 포스트 지 기자와의 회견에서도 한국은 만약 미국의 핵우산 보호가 후퇴하면 생존을 위하여 핵무기 개발을 포함한 필요한 모든 조치를 단행하겠다고 선언함으로써 핵무기 개발의사를 공개적으로 표명한 바 있다.

(3) 핵무장 정책 결정 특성

529 鮮于燦(박정희 공보 비서관) 육성 증언, 1977.5.22.

박정희 정부하의 핵무장 정책 결정은 박정희 대통령 자신의 개인적 통치 차원에서 거의 독단적으로 이루어진 것으로 판단된다. 즉 박정희의 통치 스타일이 1970년대 한국의 핵무장 정책 결정을 하는 데 절대적으로 영향을 미친 것이라 할 수 있다. 박정희 대통령은 5·16 군사정부가 수립되면서부터 경제적 자립과 자주적 국방 건설을 강조한 것으로 유명하다. 한국은 독립 이후에도 끊임없이 외부 변수에 의해서 정치, 경제, 군사문제들이 좌지우지되는 불행을 겪어왔다. 이러한 상황에서 박정희 대통령의 경제 및 군사적 자주성을 강조한 것은 결코 우연이 아니다. 자립경제와 국방 자주정책은 1969년의 닉슨 독트린선언과 71년 주한미군의 2분의 1 철수, 한반도 문제의 한국화 추이에 따라 더욱 심화되고 가속화되었다. 특히 박정희 대통령은 국방 자주정책의 일환으로 핵무장 정책 결정을 거의 독단적으로 내린 것으로 보인다. 박정희는 정치체계를 중앙집권화하였고 획일적 명령체제로 만들었다. 그의 정책 결정은 음모와 비밀 그리고 독선과 임의 등 군사주의적이고 권위주의적인 요소에 의해 지배되었으며, 정책의 집행은 목표지향적이고 강요적이었다. 그의 집권 18년간 대내외 정책의 대부분이 이상에서 열거한 요소들의 선택적 혼합에 의해 이루어졌다고 할 수 있다.⁵³⁰ 박정희 대통령의 핵무장 시도 또한 박정희 정권의 획일적 정책 결정에 의하여 이루어진 것으로 평가할 수 있다.

박정희 정권은 핵무장 정책 결정을 뒷받침하기 위해서 일반 및 국가 엘리트들의 여론결집을 인위적으로 도모한 것으로 보인다. 핵무장 정책결정을 용이하게 하기 위해서는 정치, 군사, 관료세력들의 민족주의적 감정을 자극할 필요가 있다. 1998년 핵무장을 공식화한 파키스탄의 경우 그들의 핵개발은 민족주의를 주요한 동력으로 간주해온 강력한 정치, 군사, 관료세력들에 의해 추진되었

530 전웅, “한국외교정책의 전통과 연구현황”, 이범준 김의근 편, 『한국외교정책론-이론과 실제』 (서울:법문사, 1993), p. 29.

으며, 국가의 핵프로그램은 압도적인 국내적 지지를 향유하였다. 즉 파키스탄에는 핵무기 개발노력을 지속해야 된다는 강한 국민적 동의를 존재하였다.⁵³¹ 박정희 정부는 핵개발 필요성에 대한 강한 국민적 동의를 유발하기 위해서 먼저 일반 여론을 자극하는 핵개발 의지를 공개적으로 피력하였다. 1975년 6월 13일 박정희 대통령이 한국의 평화를 위한 4대국 보장론이 비현실적이라 표현하면서 “만일 미국이 핵우산을 걸어 가면 한국은 핵무기를 개발하게 될 것”이라고 워싱턴 포스트지와의 회견에서 말함으로써 한국의 핵개발문제에 대한 국내외적인 관심을 집중시켰다.⁵³² 핵개발에 대한 동의는 먼저 국회의원들로부터 나왔다. 예를 들면, “우리는 언제든지 우리가 원할 때, 핵무기를 개발할 수 있는 충분한 능력을 갖고 있으며, 미국이 한국을 포기한다면 우리는 핵무기 개발의 길을 택해야만 할 것”이라고 주장하는 국회의원들이 점차적으로 증가하였다. 1977년 6월 22일 제 97회 제 2차 국회 본회의에서 의원들이 제기한 핵문제 내용에 관한 발언 역시 당시 한국의 핵무장 필요성 여론에 대한 동향을 짐작케 한다. 양정규 의원은 “우리가 핵을 보유한다는 것은 바람직스러운 일은 못될 것입니다. 그러나 우리의 생존권을 위해서 전쟁방지용으로 반드시 핵을 보유해야 합니다”라고 했으며, 신동관 의원은 “많은 우리 선거구민들이나 전국 방방곡곡의 우리 국민들이 한결같이 핵무기를 가지는 것만이 전쟁 방지의 길이 된다는 것을 말하고 나아가서 그것을 보유할 것을 원하고 있다는 여론을 듣고 오늘 여러분한테 말씀드리는 것입니다. 따라서 평화선란을 대외정책의 기본으로 삼고 있는 우리 대한민국의 존귀한 인명에 대한 살상을 지극히 싫어하는 우리 국민들일지라도 우리 민족과 국가의 생존을 위하여 독자적인 개발에 의한 핵무기 보유국이 되어야 합니다”라고 주장 한 바 있다. 또한 송효순 의원도 “정부는 국가민족의 생존

531 Brahma Chellaney, “The Challenge of Nuclear Arms Control in South Asia”, *Survival*, vol. 35, No. 3 (Autumn, 1993), p.127.

532 『동아일보』, 1975년 6월 13일

을 위하여 지출수단으로서 제3국의 어떠한 압력이 있더라도 또 어떠한 난관이 있더라도 우리 자력에 의한 핵개발을 서둘러야 하며 총력을 기울여서 핵무기 보유국의 대열에 하루바삐 끼어야 된다”고 촉구함으로써 보다 과감하고도 적극적으로 핵무장론의 필요성을 제기하였다.⁵³³

이상과 같은 핵무장 주장은 여러 가지 상황을 고려하면서 심사숙고 끝에 나온 것이라기보다는 다소 즉흥적이고 매우 단순한 발상에서 나온 것으로 보인다. 하지만 중요한 것은 당시 국민들의 여론에 민감한 국회의원들의 발언이라는 점에서 볼 때, 전혀 비현실적인 주장으로 치부할 수 없다는 점이다. 여기에는 박정희 대통령의 의지가 간접적으로 투영되어 있었을 뿐만 아니라 국민들을 비롯한 다양한 국가엘리트들의 의지표명의 한 단면으로 보인다. 박정희 정권은 이러한 여론에 힘입어 은밀하게 그리고 매우 의욕적으로 핵무장 정책을 결정하여 실행에 옮긴 것으로 평가된다.

2. 한반도 비핵화 정책 결정

가. 한반도 비핵화 정책의 공식화

북한은 정부 또는 외교부 성명, 그리고 각종 국제회의 등을 통해 『한반도의 비핵, 평화지대창설』 제의를 간단없이 해왔다. 북한의 핵 관련 제의를 살펴보면 다음과 같다.⁵³⁴

533 국회사무처, 『제97회 국회본회의회의록』, 제3호, 2차 본회의 (1977.6.24), pp.86-100; pp.100-101; p.108 참조

534 평화연구원, 『북한군사문제 제의 자료집(1948-1988)』 (서울: 평화연구원 총서, 1989), pp.941-978; 북한의 ‘비핵평화’ 제의는 총 군사제의 건수(1948-1988)의 7.74%인 24건으로 나타났다. Brahma Chellaney, “The Challenge of Nuclear

- 핵무기와 그 운반 수단 반입 중지, 반입된 핵무기 철수, 핵무기 사용 작전계획 취소
- 일본은 조선반도를 반대하는 핵출격기지, 중계기지, 보급기지가 되지 않도록 한다.
- 조선반도와 주변에서 핵전쟁을 태기시킬 수 있는 군사행동 중지
- 남조선 당국은 남한에 있는 핵무기와 운반수단 및 핵기지를 철수시키고 핵무기를 개발 및 소유하지 않아야 하며 핵무기의 지역통과를 불허해야함.

이에 반해 한국정부의 핵 관련 대북제외는 1991년 이전까지만 하더라도 거의 전무한 상태였다. 그 이유는 우선 북한의 비핵평화 제외에 대해서 신뢰를 갖지 못한 데서 찾을 수 있지만, 주한미군의 전술핵 배치에 대해서 이른바 NCND(Neither Confirm Neither Deny) 정책을 견지해 왔기 때문이기도 하다. 그러나 한국 외무부는 남북한이 긴장완화와 신뢰구축을 위해 핵비확산 문제를 포함한 군사현안을 논의할 수 있다고 발표(1991. 8. 1)함으로써 처음으로 핵관련 대북제외를 내놓았던 것이다.⁵³⁵ 이는 1991년 한-미간 두 차례의 정상회담의 산물이기도 하다. 이 회담에서는 주로 북한의 침공가능성에 대비한 한반도의 안보 문제가 협의되었는데, 안보정책을 면밀히 검토한 결과, 핵정책 변경에 관한 원칙적 합의가 있었던 것으로 전해지고 있다.

노태우 대통령 역시 1991년 9월 24일 제46차 유엔총회연설에서 북한이 핵무기를 포기하고 남북한간에 신뢰구축 노력이 진전될 경우 재래식 무력의 감축뿐만 아니라 한반도의 핵문제에 대해서도 북한과 협의할 용의가 있다고 선언하였다. 이어 같은 해 9월 27일에는 부시 대통령의 신 핵정책이 발표된 이후 한국

Arms Control in South Asia”, p. 27.

535 전성훈, 『통일한국의 비핵정책』 (서울:통일연구원, 2002), p. 17.

의 한반도 비핵화 선언이 나왔다. 즉 1991년 11월 8일 노태우 대통령이 『한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언』을 함으로써 한국의 한반도 비핵화 정책을 처음으로 공식화하게 되었다.⁵³⁶ 노태우 대통령의 비핵화 선언의 내용은 두 가지로 대별된다. 하나는 핵의 평화적 목적으로의 이용을 확인한 것이고, 다른 하나는 한반도 비핵화를 검증하는 것이었다. 남북한이 동 선언에서 합의한 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째, 핵무기의 시험·시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용의 금지

둘째, 핵에너지의 평화적 이용

셋째, 핵재처리 시설과 우라늄 농축시설 보유 금지

넷째, 비핵화를 검증하기 위해 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대한 상호핵사찰 실시

다섯째, 남북핵통제 공동위원회(JNCC)의 구성·운영

이에 더해서 1991년 12월 18일 노태우 대통령은 “이 시각, 우리나라의 어디에도, 단 하나의 핵무기도 존재하지 않는다”는 내용의 『핵부재』 선언을 함으로써 주한미군이 보유한 전술핵이 완전 철수되었음을 확인하게 되었다. 동시에 한국은 한미합동군사훈련까지도 북한의 핵문제 해결에 따라 중단할 수 있다는 입장도 밝혔다. 이로써 한국은 북한이 주장해온 핵 관련 제의내용을 완전히 충족시키기에 이르렀다. 한반도의 비핵화 정책은 이를 선언한 노태우 정부 이후 김영삼 정부, 김대중 정부 및 현정부 하에서도 지속적으로 견지되고 있다.

나. 『비핵화』 정책 결정 요인

한국이 비핵화 정책을 공식적으로 서둘러 채택하게 된 배경에는 북한의 핵

536 전성훈, 『통일한국의 비핵정책』, p.15.

문제와 미국의 압력 요인 및 한국의 평화적 핵개발 지향성이 자리 잡고 있다.

(1) 북한의 핵무기 개발 억제

북한이 핵무기를 개발하게 될 경우 한반도의 군사적 균형에는 심각한 불균형이 초래될 뿐만 아니라 이제까지 불안하게나마 유지되어 왔던 한반도의 안정을 크게 손상시키게 될 상황이 도래할 수 있다는 강한 우려가 존재한다. 이러한 우려를 사전에 해소하기 위해서 남북한 상호 비핵화 정책의 필요성이 강하게 대두된 것으로 보인다. 북한의 핵무기 개발은 두 가지 루트로 추진되고 있는 것으로 판단된다. 즉 재처리시설을 통한 플루토늄 루트와 고농축 우라늄 루트가 그것이다. 재처리 기술 및 시설을 통한 핵무기 개발을 위해서는 원자로가 필수적이다. 북한은 수기의 원자로를 보유하고 있던 것으로 전해졌다. 그런데 북한의 핵무기개발 의혹을 불러일으킨 것은 5-MWe 원자로이다. 천연금속 우라늄을 핵연료로 하고 흑연 감속재를 사용한 가스냉각로 방식의 5-MWe 원자로는 북한 자체의 기술로 1980년대 초에 건설되어 1986년 가을에 가동되었다.⁵³⁷ 이 원자로는 당초에 핵무기 제조에 필요한 핵물질을 생산하기 위하여 개발된 원자로로서 기술수준이 낮은 나라에서 건설하기 쉬운 모형으로 알려지고 있다. 5-MWe 원자로는 IAEA에 보고(1987)는 되어 있었으나 오랫동안 사찰을 받은 적이 없으며 공식적으로는 전기출력이 5-MWt라고 밝혀졌다. 전기출력이 5-MWt인 것을 열출력으로 환산하면 16.5-MWt 정도가 되는데 실제로 5-MWe원자로는 최대 출력을 30-MWt까지 낼 수 있는 것으로 밝혀졌다. 북한이 이와 같이 출력을 줄여서 발표한 것은 사용 후 핵연료 양을 조작하기 위한 수단으로도 짐작된다. 30-MWt 열출력으로 가정할 경우 11kg의 플루토늄이 생산될 수 있을 것이나

537 『조선일보』, 1992년 4월 17일

초기의 운전수준을 감안하면 약 6kg 정도 생산될 수 있을 것이다.⁵³⁸ 북한이 천연우라늄을 사용하고 플루토늄을 생산, 추출할 수 있는 총체적인 핵주기 시설들을 개발해 왔다는 것이 입증되며 이는 핵무기 제조로도 직접 연결되었을 가능성이 크다. 핵확산 방지라는 측면에서 볼 때 재처리라는 연료 사이클의 단계 중 가장 우려되는 단계로 알려지고 있다.⁵³⁹ 재처리 단계에서 핵무기 제조에 직접 사용될 수 있는 핵물질이 정상 작업 중 생산될 수 있는 것이다. 더욱이 플루토늄이 재처리 공장에서 일단 분리되면 이후의 연료 사이클 단계에서 도난, 오용, 유용 등에 취약하게 된다. 북한의 재처리 시설이 가장 논란거리가 되어온 이유도 여기에 있다.⁵⁴⁰

북한은 IAEA에 제출한 14개 핵시설 목록에는 포함하지 않았으나 사찰단의 방문을 뒤늦게 허용한 영변 방사능 화학연구소에서 건설 중에 있는 「방사능 화학실험실」을 갖고 있다. 북한은 이 시설을 통해서 재처리 공정에 관한 연구를 수행하며, 건설 중에 있는 이 시설을 부분 가동하여 플루토늄(Pu) 추출 공정실험에 성공하였다고 시인하였다.⁵⁴¹ 그런데 북한이 방사화학실험실이라고 주장한 이것은 대형시설로서 길이 180m, 폭 20m, 5층 정도의 높이에 축구장 2개 규모

538 『조선일보』, 1992년 4월 17일.

539 핵연료 물질이 자원생산(採鑛, 精鍊, 轉換)에서부터 연료회수, 폐기물관리, 폐기물처리에 이르기까지의 연속적인 전과정을 일컬어 전체적인 핵연료 사이클이라 한다. 이 중에서 최초의 다섯 가지 단계 즉 채광, 정련, 전환, 농축, 핵연료성형가공을 통틀어 연료사이클의 前處理(front-end)단계라 한다. 그리고 원자로 내에서 핵연료의 분열이 일어나는 단계를 照射(irradiation)라고 하며 나머지 제단계 즉 사용후핵연료의 저장, 재처리, 폐기물처리 등을 핵연료 사이클의 後處理(back-end)라고 한다.

540 윌리엄 C. 포터 저, 김석용 역, 『核擴散과 核擴散 禁止政策』 (서울: 國防大學院 安保問題研究所, 1983), p. 86.

541 “북한핵시설의 3대 수수께끼”, 『월간조선』 (1992.8) 참조.

의 넓이를 갖춘 플루토늄 생산 시설임에 분명하다. 한국의 핵관련 전문가들의 의견⁵⁴²에 따르면 시설의 규모를 외국의 재처리 공장과 비교해 볼 때, 영변의 재처리 시설은 연간 약 200~300톤의 사용후 핵연료를 사용할 수 있을 것이며 완공시 세계에서 2번째로 큰 규모의 시설로 추정된다고 한다. 한스 블릭스 국제원자력 기구 사무총장 역시 방사능화학실험실이 완공되면 핵연료 재처리 공장이 될 것이라고 지적한 바 있다.⁵⁴³

북한이 이러한 재처리 시설을 통해서 플루토늄을 추출해낼 경우 핵무기 개발은 그렇게 어려운 문제가 아닌 것으로 평가되고 있다. 『핵확산방지 대안체계 평가계획』(NASAP) 보고서에 따르면, “대량으로 저장되어 있거나 수송된 이미 분리된 플루토늄을 핵무기에 사용할 수 있는 형태로 전환하는 것은 특수한 과정을 필요로 하지 않으며 훈련되고 경험 있는 인력을 가지고 있는 대부분의 국가들에게는 큰 어려움이 없다. 이러한 상황에서 매년 수십 개의 플루토늄 폭탄을 만들기 위한 준비작업은 수백만 달러의 경비만 들이면 몇 개월 내에 완성할 수 있으며 탐지되지 않게 해낼 수 있다. 단지 한 개 또는 두 개의 핵무기만이 필요하다면, 또는 산화물이 직접 사용된다면 더 적은 시간과 경비를 가지고도 가능할 것이다. 플루토늄이 처음 획득되는 시간부터 핵무기 제조에 사용될 수 있는 다량의 물질을 생산하기까지 소요되는 시간은 수일 또는 수주면 가능하다”고 한다.⁵⁴⁴

다른 한편으로 북한의 핵무기 개발 의혹이 제기되고 있는 것은 플루토늄 루트가 아닌 고농축 우라늄 루트를 통한 핵탄 개발 가능성이다. 북한의 우라늄 농축시설 개발이 어디에, 그리고 어느 정도 발전되어있는 지에 대해서는 의견이 분분하다. 북한의 새로운 핵무기 개발계획과 관련해 미국측이 우리측에 통보해

542 한국의 핵관련 전문가들과의 비공식 인터뷰에 의한 판단임.

543 『동아일보』, 1992년 5월 16일.

544 윌리엄 C. 포터 저, 김석용 역, 『核擴散과 核擴散 禁止政策』, pp. 97-98.

준 두 가지 내용 중 하나는 북한의 우라늄농축 시설을 통한 핵개발 수준이 ‘연구단계’에 머물러있다는 사실이다.⁵⁴⁵ 우리 정부 당국 역시 이와 비슷한 평가를 내리고 있다.⁵⁴⁶ 그러나 일부 군사 전문가들은 1990년대 중반에 2~3t 크기의 핵폭발 장치를 만들 능력을 가졌다고 평가된 만큼 북한이 탄도 미사일 탄두용 우라늄탄을 거의 개발하였을 것으로 평가하기도 한다.⁵⁴⁷ 이에 더하여 이스라엘의 일간지 하이레츠는 북한이 농축우라늄 생산과 장거리 미사일 엔진실험의 일부를 이란에서 실시하고 있는 것으로 전한 바 있다. 또 이 신문은 파키스탄이 북한에 우라늄 농축을 위한 원심분리기 개발에 필요한 기초지원을 해주었다고 밝혔다.⁵⁴⁸ 종합적으로 볼 때 북한의 원자력 산업은 핵무기 개발을 우선시 하면서 추진되어 온 것으로 판단된다. 특히 북한은 원자로의 사용후 핵연료를 재처리하여 플루토늄을 추출하는 과정(핵개발의 1단계)을 이미 보유하고 있을 뿐만 아니라 기폭장치 및 특수폭약 개발을 통하여 행하게 되는 고풍실험⁵⁴⁹(핵개발의 2단계)을 1983년부터 약 70~80회에 걸쳐 수행해 온 것으로 전해지고 있다.⁵⁵⁰ 그러나 영국의 한 전문가가 주장한 바와 같이 북한이 이미 실질적으로 4~5개의 핵폭탄을 개발 완료하였다고 하는 북한의 기핵개발설⁵⁵¹을 제외하고는 대체

545 『중앙일보』, 2002년 10월 19일

546 『중앙일보』, 2002년 10월 19일

547 김민석, 『중앙일보』, 2000년 10월 18일

548 『동아일보』, 2002년 10월 22일

549 내폭장치의 작동을 확인하고 고밀도, 고풍속, 고풍압을 확인하는 성능시험의 필요성에서 고풍실험을 하게 된다.

550 김철환, “북한의 과학기술 수준”, 『신동아』, (1990.12), p. 217.

551 1993년 3월에 발표된 KGB에도 북한이 첫 번째 원폭장치의 개발을 완료하였으며 6~7개의 핵무기가 실전배치 단계에 있다는 사실을 담고 있다. 미하원산하 공화당 연구위원회가 1993년 7월 14일 발표한 핵개발 계획에 대한 보고서, 통일원 정보분석실, 『시사정보 93-11』, p. 2.

로 북한은 현재 핵무기를 완성한 상태는 아니지만 그들이 필요한 시점이라고 판단되는 때는 언제라도 핵탄두를 조립할 수 있는 핵보유문턱(Nuclear Threshold)에 도달해 있다는 설이 보편적으로 인정되어 왔다.

이에 더해서 북한은 핵무장의 최종 단계인 운반수단 확보에 있어서 상당한 수준에 도달해 있기 때문에 조잡한 핵탄두라고 할지라도 핵위협을 더해주었다. 1980년~90년대, 북한은 지대지 미사일(사거리 500Km)은 15기 정도, Frog 5/5/7은 54기 정도 보유한 것으로 보인다. 북한은 남한 전 지역을 사정거리에 두는 SCUD 지대지 미사일(사거리 500Km)부대를 연대규모에서 여단규모로 증편하였으며 일본까지를 사정거리에 둔 로동 1호(사정거리 1000km)개발에도 성공하였다.⁵⁵² 이것은 모두 약 1t의 탄두를 장착할 수 있어서 핵탄두를 운반할 능력을 구비하고 있기 때문에 핵미사일로서의 역할을 충분히 할 수 있을 것이다. 요격 미사일(ABM)망이 설치되지 않은 상태에서 이러한 핵미사일 공격은 폭격기에 의한 원폭의 공중투하를 능가하는 위협이 될 것이다.

북한이 이러한 소량의 핵무기를 가졌다해서 강대국인 미국에 대해서 선제 공격을 감행할 것으로 보기는 어렵다. 그렇지만 북한에 의한 선제 핵공격을 완전히 부정하기도 어렵다. 특히 북한과 같이 전례를 찾아보기 어려울 정도로 독특한 일인지배정권을 유지해오고 있는 국가가 강대국에 대해서 핵공격을 단행하는 무모함을 배제할 수 없을 것이라는 우려가 있는 것도 사실이다. 미국은 소국 특히 북한의 핵무기 보유자체가 미국의 군사적 위협에 대한 억지기능을 갖게 될 것으로 인식할 수 있다. 북한은 이러한 핵카드를 미군철수 요구를 위한 수단으로 활용할 가능성이 있으며, 동시에 유사시에는 ‘핵공갈’로 미국의 군사적 개입자체를 차단하고 독자적으로 대담한 군사적 승리를 도모할 수도 있을 것이

552 일본에서 발행하는 『군사연구』지 1993년 8월호에 북한이 노동 1호에 이어 사정 거리를 각각 1000km/1500km로 하는 노동 2/3호도 개발 중에 있다는 내용의 글이 발표되었다. 『世界日報』, 1993년 7월 28일.

다. 즉 전쟁 발발시 북한은 미 본토뿐만 아니라 주일미군 및 주한미군에 대한 핵사용 '공갈'로 미군의 한반도 군사전략 자체를 제한할 수 있을 것이다.

(2) 미국의 압력 및 대 한국 안보공약 확인

80년대 후반, 90년대 초반부터 미국은 북한의 핵문제를 국제문제로 이슈화하기 시작하였으며 우리 정부 역시 미국의 핵문제 해결 노력에 동참하지 않을 수 없게 되었다. 미국은 북한의 핵문제 해결을 위하여 북한과 직접적인 협상을 추진하면서 이에 상응하는 한국 측의 역할을 요구하게 되었다. 우선 1991년 9월 27일 부시 대통령의 신 행정책이 발표된 이후 한반도 비핵화 선언이 나왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 미국은 냉전종식 이후 미국의 대외안보정책의 기본 역점은 지역 위협의 억제, 대량파괴무기의 확산방지, 미국의 경제회복, 그리고 민주주의의 확산 등에 두었다. 특히 대량파괴무기의 확산방지가 미국안보정책의 필수적인 요소가 되는 이유는 세계적인 대량살상무기의 확산은 국제사회에서 미국의 행동영역을 심각히 제한하기 때문이다. 북한의 핵무기 개발은 미국의 이러한 안보목표와 안보이익에 대한 전면적인 도전이기 때문에 미국은 북한의 핵무기 개발을 저지해야하는 급박한 입장에 처해있었다. 1990년 8월 발발한 걸프 전쟁시 이라크에 대한 유엔의 제재결의안이 집행되는 과정에서 IAEA의 사찰을 성실히 받아온 이라크가 비밀리에 핵개발을 시도했다는 것이 밝혀졌으며, 이는 북한의 핵개발에 대한 국제적 의혹을 증폭시키는 계기가 되었다.

결국 한국은 북한의 핵개발 위협에 대한 대응방안을 모색하는 미국과의 긴밀한 정책적 협력을 추진하지 않을 수 없었을 것이다. 이 과정에서 한-미간 긴밀한 협력관계가 유지되는 한 재래식 전력만으로도 북한의 도발을 막기에 충분하다는 결론에 도달한 것으로 보인다. 이러한 한미간의 결정은 걸프전에서 미국의 재래식 무기의 군사 전략상의 효용성이 재평가된 데서 기인한다. 우리의 비

핵정책 선언과 관계없이 미국의 핵우산 제공에는 일말의 의심이 있을 수 없다는 미국의 대한안보공약이 확고부동하다는 신념 또한 우리의 비핵화 선언 결정에 크게 작용한 것으로 보인다. 실제로 핵우산 제공은 꼭 한반도내에 핵무기를 배치해야 가능한 것은 아니며, 현대의 고도로 발달한 수송수단에 비추어 볼 때, 비록 한반도 내에 핵무기가 없더라도 충분히 북한의 핵공격을 방어할 수 있다는 자신감에서 비롯된 것으로 판단된다.⁵⁵³

다. 비핵화 정책결정 특성

한국의 핵 관련 정책은 기본적으로 미국정책의 범주 내에서 결정되고 추진되어왔다고 볼 수 있다.⁵⁵⁴ 한국의 핵정책은 핵의 평화적 이용을 위한 노력에 국한되어 왔다. 그러나 한국의 안보결핍을 심하게 느끼게 될 경우에는 핵의 군사적 이용도 부정하지 않았다는 것이 박정희 정권하의 핵무장 시도 노력에서 잘 드러났다. 미국은 주한미군 철수 정책의 추진으로 한국의 안보적 불안을 야기하게 되어 결국 박정희 정부의 핵무장 노력을 초래하였던 것이다. 당시 한국 측은 미국이 한반도의 전술핵무기를 철수시킬 경우 한국은 국가의 생존을 위해 자체 핵무기 개발이 불가피하다는 입장을 미국 측에 전했다는 것이다.⁵⁵⁵ 그럼에도 불구하고 미국의 강력한 대한국 핵개발 억제정책으로 말미암아 한국의 핵무장은 무위로 끝나고 말았다. 이러한 사례를 통해서 비록 우리에게 핵의 군사적 이용 필요성이 강하게 작용하고 있다고 하더라도 미국의 억제요인으로 말미암아 우리의 독자적인 핵무장 정책을 추구함에 있어서 그만큼 제한적이기도 하다.

553 이은철, 『북한 핵과 경수로 지원』 (서울: 서울대학교 출판부, 1996), p. 83.

554 김관봉, 『NPT와 북한핵』 (서울: 예진, 1989), p.154.

555 *Korea Times*, May 27, 1977.

미국의 이러한 군사적 용도의 핵개발 억제노력이 한국에 대해서 효율적으로 작용될 수 있었던 것은 미국의 대한반도 안보적 역할이 크게 반영되어 왔기 때문이다. 즉 미국은 대한반도 안보 공약의 확약으로 한국의 핵무장 노력을 원천적으로 차단할 수 있었던 것으로 판단된다. 이는 미국의 대한반도 안보적 역할이 그만큼 크다는 점을 시사한다. 그런데 북한의 핵문제가 대두함에 따라 미국은 단순히 한국의 핵무장 시도를 억제하는 대한국 행정책을 넘어서 한국이 북한의 핵무장 시도를 봉쇄하는 데 앞장설 것을 요구하고 나섰다. 한국의 비핵화 정책은 미국의 이러한 요구에 부응하는 일차적 조치로 이해될 수 있다. 냉전 체제 붕괴 후 미국은 북한의 핵무기개발이 미국의 새로운 안보목표와 이익에 대한 도전으로 간주하고 북한의 핵무기 개발 저지에 각별한 노력을 기울여 왔다고 볼 수 있다. 한국의 비핵화 정책은 미국의 이러한 북한 핵무장 저지 노력 관련, 한국측에 대한 동참 요구의 산물로 이해될 수 있다. 미국은 북한의 재처리 시설을 비롯한 핵의 군사적 이용 가능성을 높이는 시설의 폐기 또는 동결을 위해서는 한국의 선도적인 비핵화 선언이 필요하다는 점을 한국측에 강력히 전달하였을 것으로 보인다. 동시에 미국은 이러한 한반도 비핵화 정책을 우선적으로 시위할 수 있도록 하기 위하여 주한미군의 전술핵의 철수를 결정하였을 것으로 보인다.

그렇다고 해서 핵정책과 관련하여 한국 정부가 최소한도의 자주적인 정책적 결정을 결핍한 것은 아니다. 노태우 정부의 비핵화 정책 결정은 북한 핵문제를 주체적으로 해결할 수 있는 입지를 구축하기 위한 적극적인 대응태도의 하나로 볼 수 있다. 노태우 정부가 북핵문제의 심각성을 고려해서 이를 남북안보 회담 차원에서 해결해보고자 했던 의도를 간과해서는 안 된다. “북한이 핵을 만들지 않도록 하기 위해 우리가 먼저 선수를 쳐야한다”⁵⁵⁶는 의도에서 비핵화 선

556 “노태우 전대통령의 육성 회고록”, 『월간조선』, 1999년 5월호, p. 132.

언을 하게 되었다고 고백한 데서 노태우 정부의 주체적 북한핵 문제 해결 의지를 읽을 수 있다.

실제로 우리 정부는 제5차 남북고위급 회담에서 노 대통령의 「한반도 비핵화에 관한 선언」에 남북한 쌍방의 동시핵사찰 조항을 추가하여 「남북 비핵화 공동선언」을 제의함으로써 북한의 「조선반도의 비핵지대화에 관한 선언」 제의 공세를 보다 과감한 제의로 역공세를 취하기도 하였다. 한국은 국제원자력기구의 사찰과는 별도로 남과 북의 모든 군사 및 민간시설, 핵관련 물질과 장소에 대한 쌍방 합의하의 사찰실시가 필요하다고 판단, 이를 위한 시범적 조치로 남북한간에 핵재처리시설 폐기에 관하여 합의한 후 1992년 1월 31일까지 상호 상대방이 선정하는 자기측 지역의 군사 및 민간시설(북한의 영변핵시설과 순천비행장, 남한의 군산비행장이나 기타 북한이 정하는 군사민간시설)에 대한 동시사찰 실시를 제의하기도 하였다. 결국 한국의 비핵화 선언 이후 북한에 대한 상응 조치 요구에 따라 남북한은 1991년 12월 30일 「한반도비핵화공동선언」에 서명하였다. 이 공동선언의 내용은 우리 정부의 비핵화 선언 내용에 더하여 남과 북이 서로를 사찰하는 '상호사찰' 약속을 담고 있다. 동 선언의 전문은 다음과 같다.

1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 사용을 하지 아니한다.

2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.

3. 남과 북은 핵재처리 시설과 우라늄 농축시설을 보유하지 아니한다.

4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.

5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 안에 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다.

6. 이 공동 선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 본문을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

「비핵화 공동선언」이 발효(1992.2.19)되고 난 후, 동 선언 5항에 의거하여 남북한은 「남북 핵통제 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택함으로써 한반도 핵문제를 남북쌍방의 노력으로 해결할 수 있는 제도적 틀을 구축하게 되었다. 남북한은 “핵통제 공동위 1차 회의 이후 2개월 정도의 기간 안에 「비핵화를 검증하기 위한 문건」을 채택하는 데 공동노력하며, 이후 20일 안에 사찰을 시작한다”는 「공동 발표문」에 합의(1992.3.14)하고 핵통제공동위원회를 구성(1992. 3. 19), 남북상호사찰의 절차와 범위에 관한 논의를 진행하였다.

우리측은 핵사찰 관련, 상호주의 원칙에 입각 연간 동일횟수의 사찰실시와 24시간 전 통보하에 핵시설 및 군사기지에 대한 특별사찰 실시 등을 주장한 반면, 북한은 의심동시해소원칙에 입각, 영변핵시설에 대한 사찰을 허용한 대가로 남한 내 모든 주한미군 기지에 대한 사찰 실시를 주장함으로써 남북한은 상호 핵사찰 규정에 대한 합의를 도출해내는 데 실패하였다. 그 결과 1993년 1월 25일 핵통제공동위 위원장 접촉 이후, 북한이 남한의 1993 팀스피리트 훈련계획 발표(1993.1.26)를 구실로 하여 핵통제공동위 회의를 일방적으로 거부하면서 남북대화를 전면 중단시켜 버렸다.

노태우 정부의 비핵화 정책 결정은 지극히 폐쇄된 상태에서 국민적 여론의 수렴 없이 급조되었다는 비판을 면하지 못하였다. 이러한 비판론의 선봉에 서있는 대표적인 학자로는 당시 국방연구원에 재직 중이었던 김태우 박사를 꼽을 수 있다. 그는 「우리핵은 왜 안되는가」라는 저서에서 노태우 정부의 비핵화 정책 결정에 대해서 “미국의 전술핵 철수와 NCND 폐기 때, 미국의 입장만을 뒤따라갔던 우리 스스로의 모습, 스스로에게 미칠 후유증을 충분히 논의하지도 않은 상태에서 미국의 대북 군사제재 하는 말에 적극적인 자세를 보였던 점, (...) 스스로의 대북 지렛대를 포기했기 때문에 북한이 한국을 외면하고 미국과만 협

상하려 했던 점, 그러면서도 정부는 국가정책에 반대되는 국내 핵논의를 억제함으로써 건전한 여론 형성을 스스로 회피했다는 점” 등에 대해서 분개감이 컸다고 하면서 노태우 정부의 핵정책은 “몇 사람에 의해 순식간에 결정된 감이 많다. <한반도 비핵화 공동선언>을 성사시킨 후 정부가 펼친 홍보는 당치 않은 자화자찬에 지나지 않았다”고 비판하였다.⁵⁵⁷

3. 한반도 비핵화 정책의 유지: 김영삼, 김대중, 노무현 정부

가. 김영삼 정부

(1) 북한 핵문제 전개양상

북한은 1992년 1월 30일 IAEA와 핵안전조치협정을 체결하였다. 1992년 5월부터 1993년 2월까지 6차례에 걸친 IAEA의 대북사찰과정에서 북한핵개발이 군사적 목적을 갖고 있다는 의혹이 증폭되었다. 특히 IAEA는 ① 북한이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA측 추정치간의 불일치가 심각하다는 점, ② 사용후 핵연료의 행방이 불확실하다는 점, ③ 북한이 주장한 방사화학실험실은 실제 건설 중에 있는 재처리시설이라는 점을 들어 북한의 핵개발이 핵무기개발을 목표로 하고 있다는 점들을 공식 제기하였다. 이러한 의문점을 해소하기 위하여 IAEA는 영변에 소재한 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰을 요구하였으나 북한은 2곳의 미신고 시설이 군사시설로서 IAEA 사찰대상이 아니며 IAEA는 제 3국의 정보를 사찰에 이용할 권리가 없다는 이유를 들어 특별사찰 요구를 거부하였다.

557 김태우, 『우리핵은 왜 안되는가』 (서울: 지식산업사, 1994), pp. 107-108.

이에 더하여 북한은 IAEA의 특별사찰 촉구를 비난하면서 『핵무기확산금지조약(NPT)』탈퇴를 선언하였다.

IAEA 이사회는 1993년 4월 1일 북한을 핵안전 협정 불이행국으로 선언하고 북한 핵문제를 유엔 안보리에 상정하였다. 유엔 안보리는 결의안 825를 채택하고 북한이 NPT 탈퇴결정을 재고할 것과 IAEA 핵안전협정을 준수할 것을 촉구하였다. 이후 관련 당사국들간의 대화를 통한 북핵문제 해결노력의 일환으로 미북고위급 회담이 개최될 수 있게 되었다. 이는 북한이 한결같이 주장하던 것이었다.

제1단계 미북한 고위급 회담은 뉴욕에서 1993년 6월 2일~11일까지 개최되었는데 여기에서 북한은 NPT 탈퇴 결정을 유보하면서 미국과 다음의 원칙에 합의하였다. ① 핵무기를 포함한 무력의 사용 및 사용위협 금지, ② 핵안전협정의 공정한 적용, ③ 한반도의 비핵화 및 평화와 안전보장, ④ 상대방의 주권존중, ⑤ 내정 불간섭, ⑥ 한반도의 평화통일지지.

이어 2단계 미북고위급 회담이 제네바에서 개최(1993.7.14~19)되었다. 북한은 IAEA와의 핵안전 협정의 이행문제에 대한 논의 시작 및 남북대화 재개를 미국측에 약속하였다. 미국은 북한이 제외해 온 핵무기를 포함한 무력의 사용 및 사용위협 금지 재확인과 기존의 흑연감속형 원자로→ 경수로 전환을 지지하는 의사를 표명하였다.

그런데 평양에서 개최된(1993.8.31) 북한-IAEA 협상에서 2개의 미신고 시설에 대한 사찰문제는 진전을 보지 못하였기 때문에 IAEA 이사회는 북한핵문제를 제37차 IAEA 총회에 상정하기로 결의하였다. 결국 IAEA 총회는 북한은 IAEA와 즉각 협력할 것과 핵사찰을 수용할 것을 촉구하는 결의안을 채택하였다(1993.10.1). 유엔총회 역시 북한이 핵안전협정 의무를 준수하고 있지 않고 있는 데 대해 심각한 우려를 표시하면서 북한에 대해 핵안전 협정의 전면적인 이행을 위해 IAEA와 즉각 협력할 것을 촉구하는 내용의 결의안을 찬성 140 대

반대 1이라는 압도적 표차로 채택하였다(1993. 11.1).

북한과 IAEA는 비엔나에서 북한 핵시설의 구체적인 사찰방법에 대한 협상을 재개, 1994년 2월 중순까지 6차례의 공식협상과 수차례의 비공식 접촉을 가졌다. 양측은 5MW 원자로와 방사화학실험실에 대한 사찰범위를 둘러싸고 첨예한 의견대립을 보였다. IAEA의 대북핵사찰은 방사화학 실험실을 제외하고 성공적으로 실시되었다. 한스 블릭스 IAEA 사무총장은 IAEA가 방사화학실험실에서 실시하기로 합의한 필수적인 작업을 진행할 수 없었기 때문에 1993년 2월 이후 핵물질의 전용이나 재처리 여부에 대한 결론을 내릴 수 없었다고 IAEA 이사회에 보고하였다. IAEA 이사회는 북한핵문제를 다시 유엔 안보리에 회부하였으며, 유엔안보리 5개 상임이사국은 북한이 합의한 IAEA 사찰수용을 촉구하는 유엔안보리 의장성명을 통과시켰다(1994. 4. 1).

이후 북한은 5월 4일부터 핵시설 감시용 카메라의 필름과 건전지의 교환 및 봉인훼손 여부 확인 등 IAEA의 추가사찰을 수용하여 사찰의 연속성을 보장하였다. 또한 동년 3월에 실시된 사찰에서 거부하였던 방사화학실험실 내 글로브 박스에서의 샘플 채취와 감마선 지도 작성도 허용하였다. 이 사찰들을 통해서 확인된 것은 IAEA 사찰을 최초로 수용한 1992년 5월 이후 핵물질을 불법으로 전용하지 않았다는 사실이었다. 그런데 북한이 5MW 원자로에서 폐연료봉을 추출하고 IAEA의 임의선택과 분석요구를 거부함으로써 북한 핵문제 관련 새로운 갈등이 재연됨에 따라 유엔안보리는 이러한 북한 태도에 대해서 우려를 표명하는 의장성명 채택과 더불어 미국과 한국 등 관련 당사국들이 북한에 대한 유엔제재를 강력히 추진하자 북한은 IAEA 공식탈퇴를 결정하였다.⁵⁵⁸

이러한 일련의 움직임으로 인하여 한반도에서의 위기감이 감돌기 시작하였

558 북한 핵사찰에 관해서는, 이춘근, 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』 (서울: 세종연구소, 1995), 제4장(pp. 56-72) '북한 핵 사찰기 참조

으나 카터 미 전대통령의 방북으로 위기로 치닫던 북핵문제는 해결의 실마리를 찾기 시작하였던 것이다. 즉 김일성은 카터와의 회담에서 미국이 경수로를 지원 해주고 핵위협 중지를 보장하면 그들의 핵개발을 동결하겠다고 하였다. 이에 근거하여 3단계 1차 북미고위급 회담이 제네바에서 개최되었다. 3단계 1차 북미고위급회담에서 미국과 북한사이에 합의된 사항들을 보면, ① 흑연감속로 건설 중단, 방사화학실험실(재처리시설)봉인 등을 포함하는 북한의 핵개발 동결 및 미국의 경수로 지원, ② 워싱턴과 평양에 상호 외교 대표부 설치, ③ 미국의 대북한 핵불사용 보장과 북한의 「비핵화공동선언」 이행, ④ 북한의 NPT 잔류와 IAEA 안전조치협정 이행 등 4개 원칙이다. 1994년 9월 23일~10월 17일 간에 열린 3단계 2차 회담에서는 3단계 1차 회담 내용을 바탕으로 기본합의문(Agreed Framework)을 채택하게 되었다. 기본합의문 내용을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 미국은 북한에 대해 2003년까지 대체 에너지와 총 2,000MW 규모의 경수로를 제공하고, 이 문제를 다룰 국제 컨소시엄을 구성하여 합의문 서명후 6개월 내에 북한과 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결한다. 이에 대해 북한은 합의문 서명후 1개월 내에 5MW 연구용 원자로, 50MW 흑연감속로, 200MW 흑연감속로, 방사화학실험실, 핵연료제조공장 등 5개 핵시설을 동결하고, 동결 상태에 대한 IAEA 사찰을 허용하며 이들 시설을 경수로 사업이 종료되는 시점에 완전히 해체하며 5MW 원자로에서 추출한 폐연료봉은 북한에서 처리하지 않는 방안을 강구하기로 하였다.

둘째, 북-미양국은 합의후 3개월 내에 무역 및 투자제한을 완화하고 이후 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하며, 상호 관심사항의 진전에 따라 대사급 관계를 수립하기로 합의하였다.

셋째, 미국은 북한에 대한 핵무기 불위협·불사용을 공식 보장하는 반면, 북한은 「비핵화 공동선언」의 이행을 약속하였다.

넷째, 북한은 NPT에 완전 복귀하고 IAEA의 안전조치를 수용하며 경수로의 주요 부품이 북한에 반입되기 전에 과거 핵의혹 문제를 완전히 해소한다.

동 기본합의문 이행 차원에서 북한의 핵활동 동결 발표, 유엔안보리의 IAEA에 북한 핵활동 동결에 대한 감시권한 부여, 북미간 3개 분야의 전문가 협의회 개최, 경수로제공 계약체결을 위한 협상개최, 연락사무소 개설을 위한 협의 진행 등 일련의 이행조치들이 뒤따랐다.

(2) 김영삼 정부: 북-미 대화와 남북대화 병행원칙 고수

김영삼 정부는 북한핵 자체가 우리에게 대한 직접적인 위협요인이며 예측 불가능한 북한체제의 불합리성과 돌출성으로 인하여 북한 핵문제가 남북간의 군사적 돌발사태로 확대될 것에 대하여 염려하였다. 따라서 김영삼 정부는 북한 핵문제의 일차적 당사자를 남한자체로 인식하면서 북한 핵문제가 군사적 충돌사태로 번지지 않고 평화적 방법으로 해결될 수 있도록 하는데 주력해 온 것으로 보인다. 이를 위해서 김영삼 정부는 북한 핵문제 해결목표로 첫째, 북한의 핵무기 개발이 진전되는 것을 저지하고, 둘째, 북한의 핵무기 개발의지를 포기토록 하며, 셋째, 북한의 핵무기 보유 시 예상되는 제 사용 가능성을 방지하는데에 두고, 북한 핵문제 해결을 위한 4단계 전략을 수립하기도 하였다. 핵문제 해결의 돌파구를 마련하는 것을 1단계로 설정하고, 2단계에는 핵사찰을 실시하며, 3단계에 가서 핵사찰 결과 처리에 이어 4단계에는 핵투명성 보장장치를 마련함으로써 한반도의 비핵화 정책이 유지될 수 있도록 하였다. 또한 김영삼 정부는 북한 핵문제를 당면과제로서 최우선적으로 해결되도록 하며, 가능한 한 남북긴장 조성을 배제하는 핵문제 해결방안을 강구하며, 한-미 그리고 한-국제기구(IAEA, UN) 등과 같은 국제적 차원과 남북 당사자 차원의 동시 병행적 핵문제 해결 노력을 기울이는 것을 북 핵문제 해결을 위한 정책기조로 삼아왔다.⁵⁵⁹

이러한 정책적 기초 하에 김영삼 정부가 기울인 북 핵문제 해결을 위한 세 노력들이 뒤따랐다.

< 북. 미회담 개최 지원을 통한 북핵문제 해결 >

김영삼 정부는 북 핵문제 해결을 통한 한반도비핵화를 유지하기 위해서 북 미협상을 비롯한 모든 대화창구가 필요하다는 전제하에 북 미핵협상을 위한 한미간 공조체제 강화를 모색하였다. 한·미 양국은 북한의 핵의혹을 해소해야 한다는 기본목표를 유지하면서도 핵협상시 북한의 요구사항에 유연하게 대처한다는 데 의견을 같이하였다. 이 같은 신축적인 대응방침은 한·미 양국이 가능한 모든 협상수단을 활용함으로써 최악의 사태를 피하고 평화적으로 문제를 해결한다는 원칙합의에 근거한다. 또한 북한 핵문제 해결을 위해서 평화적 해결노력이 실패했을 경우, 가능한 한 모든 협상수단을 강구하였다는 점을 강조함으로써 대북제재에 대한 국제사회의 동조를 획득할 수 있을 것이라는 한미 양국의 판단에 따른 것이기도 하다.

북한의 핵안전협정의 전면이행을 위해 IAEA와 즉각 협력할 것을 촉구하는 내용의 결의안이 채택되었을 때, 김영삼 정부는 대변인의 성명을 통해 북한이 유엔총회 결의를 존중하여 핵개발 의혹을 조속히 해소하고 「비핵화 공동선언」을 성실히 이행할 것을 재차 촉구하였으며, 서울에서 개최된 제25차 한·미 연례 안보협의회(1993.11.3)에서는 한미양국이 연합방위태세의 유지를 위해 한·미 합동군사훈련이 필요하다는 데 의견을 같이 하고, 1994년도 팀스피리트 훈련의 중지여부에 대한 결정에 대해서는 유보하고 핵문제와 관련한 북한 태도변화에 따

559 민족통일연구원, 『북한 핵문제와 남북관계』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp.77-79.

라 추후 결정하도록 합의함으로써 북한을 압박하였다. 그 결과 북한의 제 3단계 미·북한 회담 개최제의가 나왔고 미국이 이에 긍정적으로 수용함으로써 3단계 미·북회담 개최 가능성이 높아지게 되었다. 이어서 한미 양국 대통령은 1993년 12월 7일의 전화통화에서 북한이 5MW 원자로와 방사화학실험실을 포함한 7개 신고시설에 대한 완전한 사찰을 허용하고 특사교환을 위한 남북대화에 성의를 보일 경우 1994년도 팀스피리트 훈련을 중지하고 제 3단계 미·북회담을 개최할 수 있다는 완화된 입장을 취하는 데 합의함으로써 북한의 자세변화를 유인하였다. 북한도 그 후 개최된 미·북 실무접촉에서 7개 신고시설에 대한 전면사찰을 수용할 의사를 표명하고 나온 것으로 전해지고 있다. 1993년 2월 이후 핵물질의 전용이나 재처리 여부에 대한 결론을 내릴 수 없다는 IAEA 사무총장의 이사회 보고에 근거 북한에 IAEA 사찰을 촉구하는 의장성명이 채택된 후에도 한국은 북·미협상의 여건조성을 위해 북한이 강력히 거부해 왔던 특사교환 요구를 스스로 철회하는 대북 강경책을 취하기도 하였다. 또한 북한이 5MW 원자로에서 폐연료봉을 추출하고 IAEA의 임의선택과 분석요구를 거부하는 등 새로운 문제를 야기함으로써 북한 핵문제를 둘러싸고 갈등이 재연되었을 때, 유엔안보리의 의장성명 채택이 있었으며, 한·미 양국은 북한 핵문제 관련당사국들과 함께 북한에 대한 유엔제재를 강력히 추진하는 데 앞장섰다. 이러한 한·미간의 공조체제는 북·미회담 고위급 회담의 진전을 통한 북 핵문제 해결의 가닥을 잡는 데 일조하였을 뿐만 아니라, 북한의 대미일변도의 외교적 접근 자세에서 미·북회담과 남북회담이 병행적으로 추진되도록 하는 데 있어서도 영향을 미친 것으로 판단된다.

< 남북대화 활용 >

김영삼 대통령은 1993년 2월 25일 취임사를 통해 “어떤 이념이나 사상도

민족 보다 더 큰 행복을 가져다주지 못한다”⁵⁶⁰는 민족 우선론을 주창하고, 「국민적 합의, 공존공영, 민족복리」라는 3대 정책 기조하에 새로운 통일정책을 추진하면서 미전향 장기수 이인모 노인을 무조건 송환하는 것을 시작으로 김영삼 신정부의 전향적인 대북정책을 추진함으로써 북한에 대해서 핵문제 해결을 위한 남북대화 유도노력을 선보였다. 민족의 안위와 생존에 직결되는 북한의 핵문제가 해결되지 않고서는 남북관계의 실질적인 진전과 진정한 의미의 화해와 협력이 이루어질 수 없는 만큼 남북대화도 불가피하게 북한의 핵문제와 결부시켜서 추진되어야 한다는 것이 김영삼 정부의 기본입장이었다. 이에 따라 정부는 북한 핵문제 해결을 위해서는 먼저 국제사회와의 확실한 공조체제의 중요성을 인식하고 유엔을 비롯한 국제사회와 마일중러 등 관련 국가들과의 긴밀한 협조체제 유지를 우선하면서 이를 통해서 북한설득 노력을 경주하는 데 초점을 맞추었다. 또한 정부는 남북 쌍방대화를 통해 핵문제를 직접 해결한다는 노력 역시 게을리 하지 않았다. 1992년 10월 한-미 연례안보협의회의에서의 1993년 팀스피리트 훈련 재개 결정에 반발하여 북한은 핵통제공동위원회를 제외한 모든 남북대화를 중단하였다. 1992년 11월 개최예정이었던 각 분야별 공동위원회와 12월 21일 개최 예정이었던 제9차 남북고위급 회담마저 무산시켜버렸다. 그럼에도 불구하고 북한의 NPT 탈퇴 시한인 6월 12일에 임박해 감에 따라 한반도의 위기감이 고조되어 갔으며, 이를 남북한간의 해결로 유도하기 위하여 1993년 5월 20일 김영삼 정부 들어 처음으로 핵문제 협의를 위한 고위급회담 대표접촉 개최를 제의하였다. 북한은 1993년 5월 25일 남북한간 통일문제 전담 부총리급 특사교환 역제의로 응대하였다. 당시 우리 정부는 북한의 특사교환 제의에 대하여 핵문제 해결의 실마리가 풀리지 않는 한 이에 응하지 않는다는 핵문제 해결과 특사교환제의 연계방안을 고수하면서 핵문제 협의와 특사교환 절차문제 협

560 『조선일보』, 1993년 2월 25일

의 병행추진 결정을 하였으나 남북 직접대화를 통해 북한 핵문제를 해결해 보려는 입장에서 북한의 특사교환 요구를 수용하게 되었다.

이에 따라 남북한은 북한이 특사교환 제의를 가진 철회한 1993년 6월 26일 까지 총 11차례에 걸쳐서 남북특사교환 문제에 대해서 전통문을 교환하였으나 실질적 성과를 거두지 못하였다. 여기에서 남한은 핵문제의 우선 협의 해결입장을 취한 반면, 북한은 핵문제와 함께 다른 모든 현안문제들을 포괄적으로 협의 해결하지는 입장을 고수하였다. 북한은 1993년 6월 26일 남측의 '93 을지훈련 실시를 이유로 특사교환 자진 철회에 이어, 남한측의 핵통제공동위원회 재개 제의에 대해서도 팀스피리트 훈련, 국제공조체제 기담, 제4차 범민족대회 등을 핑계로 거부하였다. 그러나 북한측은 1993년 8월 31일 「임의의 급」 특사교환을 고위급 회담 대변인 담화를 통해 제의하였다. 여기에서 북한은 특사교환을 통해서 ① 비핵화문제와 함께 긴장완화와 기본합의서 이행을 위한 공동대책을 시급히 취하는 문제, ② 전민족의 대단결을 도모하는 문제, ③ 최고위급회담을 실현함에 있어 제기되는 제반문제 등을 포괄적으로 협의 해결하게 될 것이라 주장하였다.

남한당국은 대화형식 보다는 대화내용이 중요하다는 입장에서 북한의 임의급 특사교환제의를 수용하는 대북 적극자세를 보였다. 그러나 북한측의 무리한 전제조건을 걸고 나와 임의급 특사교환이 성사되지 않다가 IAEA 총회에서 핵사찰 수용을 촉구하는 대북 결의안이 채택됨에 따라 북한은 태도를 바꾸어 전제조건 없이 1993년 10월 5일 실무대표를 판문점에 파견할 것을 통보함으로써 1993년 들어 처음으로 남북한 당국간 대화가 이루어지게 된 셈이다. 그럼에도 불구하고 북한은 이 대화에 적극성을 전혀 보이지 않았다. 남북양측은 8차에 걸친 실무대표 접촉을 가졌지만 별다른 성과 없이 북한의 차기회담 개최결정 자체를 거부함으로써 특사교환을 위한 실무회담은 완전히 중단되었다. 오히려 남한정부는 '특사교환 철회 및 「한반도비핵화공동선언」 이행을 위한 대화문호 개

방을 발표하여 특사교환 노력을 공식적으로 포기하였다. 남한정부의 이러한 결정은 첫째, 북한에 대한 추가 핵사찰의 필요성을 강조하는 IAEA 사무총장의 보고에 접한 유엔안보리가 IAEA·북한간 핵안전조치협정 이행을 위한 추가조치 검토 결정에 병행한다는 강경입장의 표명이며 둘째, 특사교환이 핵문제 해결보다 남북정상회담 및 기타 주요현안을 포괄적으로 다룰 것을 요구하였기 때문에 북한 핵문제 해결의 중요성을 희석시킬 우려를 배제시키기 위한 강경입장 표명으로 판단된다.

김영삼 정부는 출범초기부터 상당히 전향적인 대북관을 표명하면서 남북대화 노력을 적극 추진하기는 했지만 이 역시 핵문제 해결 우선이라는 목표를 달성하는 데 있어서 한계성을 보일 수밖에 없었다. 이것은 기본적으로 북한의 남북대화에 대한 부정적 인식에 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 북한은 이제까지 남북대화를 대남전략전술 차원에서 인식해 온 경향이 강하다. 예를 들면 1993년 4월 김영삼 정부 출범 초기 북한은 최고인민회의 제 9기 제5차 회의에서 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령」 및 외세의존정책의 포기, 미군철수의지 표명, 외국군대와의 합동군사훈련 중지, 미국의 핵우산 제거 등을 내용으로 한 「4개 대남 요구사항」을 제기하여 핵문제 해결 관련, 한·미 공조체제를 이완시키기 위한 대남통일전략전술을 시도한 것이 지적될 수 있다. 김영삼 정부 초기 북한이 기대한 것으로 보이는 통일전선 차원의 연공합작 기도가 김영삼 정부의 강경한 대북정책으로 인하여 현실성이 없다는 판단 하에 북한당국은 소극적인 남북대화 노력을 보인 것으로 판단된다. 오히려 북한이 핵수단을 활용하여 미국과의 직접협상을 벌임으로써 그들이 추구하는 방향으로 한반도 문제가 해결되도록 유도할 필요성에서 대미접근을 우선시 한 결과 남북대화에 소극적이었다고 할 수 있을 것이다.

반면 한국은 북 핵문제의 당사자라는 인식에서 출발하여 이것이 북한과 미국간의 일방적 대화로 결정되는 것을 우려하였기 때문에 북·미회담과 남북회담

이 병행되도록 미국측에 요구하였다. 즉 정부는 북미회담이 핵문제 논의에 국한되어야 하며 북미회담의 진전은 남북대화와 연계되어야 한다는 입장을 견지하였다. 이것은 북한 핵문제 해결을 위한 여건조성이란 차원에서 북미회담을 적극 활용하되, 북한이 남북대화를 도외시키고 북미 대화만을 추진함으로써 남북관계에 진전이 없는 상황을 방지하기 위한 것이었다. 이에 따라 미국측은 북한과의 대화의 전제조건으로 하나로 항상 남북대화의 성사를 제시하였다. 미국측의 이러한 입장은 북한 핵문제 관련 IAEA 및 UN의 결정에 있어서도 그대로 반영된 것으로 보인다. 2단계 북미 고위급회담이 제네바에 개최되었을 때, 북한은 IAEA와 핵안전협정의 이행문제에 대한 논의를 시작하고 남북대화도 재개하기로 약속하였으며, 이것은 2개월 후로 개최하기로 예정되었던 제3단계 회담의 전제조건으로 기정사실화 되었다. 1993년 11월 23일 개최된 워싱턴 한미 정상 회담에서 김영삼 대통령과 클린턴 대통령이 북한의 IAEA 사찰 수용과 남북대화가 재개되지 않는 한 제 3단계 미·북한 회담은 개최될 수 없다는 합의⁵⁶¹가 이러한 사실을 뒷받침한다. 또한 유엔안보리 5개 상임이사국은 북한이 합의한 IAEA 사찰수용을 촉구하는 유엔안보리 의장성명을 통과시켰는데 동 의장성명에서 안보리는 남북한에 대해 「비핵화공동선언」의 이행을 위한 협상을 재개할 것과 관련 당사국간 대화를 계속할 것을 촉구하였다. 따라서 북한은 대미접근을 위해서나 IAEA 및 UN 등의 국제기구와의 협상 지속을 위해서도 남북대화에 응하는 시늉이라도 할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었으며, 그 결과 북미관계 그리고 북-국제기구(IAEA, UN 등)간의 관계상황에 따라 남북대화를 수용 또는 거부하는 입장을 반복하는 불기측성을 보여 왔던 것이다.

561 통일연구원, 『통일환경과 남북한관계: 1993~1994』, 연례정세보고서 93 (서울: 통일연구원, 1993) p. 90.

나. 김대중, 노무현정부

(1) 북한 핵문제 재진개 양상

지난 1994년 10월 북미 제네바기본합의 타결 이후 대북 중유제공 및 경수로 건설 공사가 진행되고 있는 가운데 북한의 핵시설 동결 유지를 지속함으로써 북한의 핵문제 관련 논란은 우리의 주목을 끌만한 대상에서 제외되어 왔다. 그러나 2002년 10월 켈리(James Kelly)미국특사가 평양을 방문했을 때 북한이 그들의 농축 우라늄 핵프로그램을 시인함으로써 북한 핵문제는 다시 수면위로 모습을 드러내었다. 2002년 10월 17일 미국정부는 한국정부와 함께 북한의 핵개발 프로그램 시인사실에 대한 동시발표에서 켈리를 포함한 미 특사단이 “북한이 제네바 협정 등과 같은 핵무기 협정을 위반하고 핵무기 개발에 필요한 우라늄 농축계획을 갖고 있다는 정보”를 북한에 전했다. “북한 관계자들이 그런 계획을 가지고 있다고 시인”했고, 북한은 “제네바 협정이 무효화된 것으로 간주”하고 있다고 밝혔다. 동시에 미국이 동 발표에서 “북한의 비밀계획은 제네바 협정과 핵확산금지조약(NPT), 국제원자력기구(IAEA)합의, 남북공동 한반도비핵화 선언 등을 중대하게 위반한 것”⁵⁶²이며, “미국과 동맹국들은 북한이 핵확산금지조약을 준수하고 증명할 수 있는 방법으로 핵무기 계획을 폐기할 것을 촉구한다”⁵⁶³고 주장함으로써 북한 핵문제가 재점화되는 계기를 맞게 되었다. 한편 북한은 “1994년 10월 조미기본합의문이 채택되었으나 미국은 그 이행문제에 대해 이미 말할 자격을 상실한지 오래”라고 함으로써 제네바기본합의가 사실상

562 Brahma Chellaney, “The Challenge of Nuclear Arms Control in South Asia”, p. 139.

563 북핵개발계획 시인 관련 한-미 공동성명(2002.10.17), 민주평화통일자문회의사무처, 「통일논의 리뷰」, 통권 제4호, 2002년 4/4분기, pp.138-139.

파기된 것으로 간주하고, “지주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그 보다 더한 것도 가지게 되어있다”고 시인함으로써 핵개발 프로그램 사실을 밝혔다. 동시에 북한은 동 발표문에서 “미국이 첫째로 우리의 지주권을 인정하고, 둘째로 불가침을 약속하며, 셋째로 우리의 경제발전에 장애를 조성하지 않는 조건에서 이 문제를 협상을 통해 해결할 용의가 있다”⁵⁶⁴고 밝힌 것을 고려해 볼 때, 또 다시 핵카드를 대미 협상테이블에 올려놓고자 하는 의도를 드러낸 것으로 판단된다.

북한은 대미 협상력을 높이기 위해 그들의 핵개발 능력을 은폐하는 전략(핵모호성 전략)에서 핵개발 능력 과시전략으로 바뀌어갔다. 미국이 북한에 대해 핵프로그램의 검증 가능한 폐기를 요구하고 이를 압박하기 위해 2002년 12월분부터 중유공급을 중단하였다. 북한은 이에 대응하여 2002년 12월 12일 핵시설 가동 및 건설재개를 선언하고 단계적으로 핵시설 동결해제 조치를 취하였다. 또한 북한은 전력생산을 구실로 한 5MW 원자로의 재가동, 사용후 핵연료봉 8천여 개의 봉인제거 및 재처리시설 재가동을 통한 플루토늄 추출, 핵비확산 조약 탈퇴 등을 단계적으로 감행함으로써 북한 핵문제는 위기의 국면을 치닫게 되었다. 특히 북한은 2003년 베이징 3자회담이 끝난 4월 말에는 ‘물리적 억제력’을 갖추기로 결심하고 행동에 옮길 것이라고 했고, 같은 해 6월 초엔 “핵억제력을 갖추는 수밖에 다른 도리가 없다”고 주장함으로써 핵무기 개발의지를 공개적으로 시사하였다. 10월에 들어와서 북한은 8천여 개의 폐연료봉에서 추출된 플루토늄을 ‘핵억제력’ 강화로 용도를 변경한다고 선언함으로써 핵무기 생산 의지를 공개하는 과감한 전략변화를 추진하였다.⁵⁶⁵

북한의 이러한 과감한 핵관련 대응조치로 인하여 미국이 견지해 왔던 ‘선

564 대미 불가침 조약 제의 북한 외무성 대변인 담화(2002.10.25), 민주평화통일자문회의사무처, 『통일논의 리뷰』, 통권 제4호, 2002년 4/4분기, pp.139-142.

565 『연합통신』, 2003년 10월 9일.

북핵포기, 후협상' 대북태도가 북한을 협상으로 끌어들이고자 협상태도로 변경되어갔다. 우선 북한 핵문제를 해결하기 위해 지난 2003년 4월(23일~25일), 북한-미국-중국 간 3자 회담이 개최되었다. 이어 2003년 8월(27일~29일), 베이징에서 북한-미국-중국에 더하여 한국-러시아-일본을 더한 6자회담이 개최된 바 있다. 6자회담에서 도출된 핵문제 관련 특정한 합의가 도출된 것은 없지만 국제 회의에서 북한의 '핵위협 의지'가 확인돼 북-미 양자뿐만 아니라 국제문제로 떠올리는 데 성공했다는 평가가 지배적인 것으로 전해지고 있다.⁵⁶⁶ 조만간 제2차 6자회담 개최를 눈앞에 두고 있다는 사실을 고려할 때, 향후 북한 핵문제는 1994년 제네바합의 때와는 달리 다자간 틀 속에서 해결과정을 거치게 될 가능성이 커지고 있다.

(2) 김대중 정부: 한-미-일 공조와 남북대화 병행전략 추진

미특사 켈리 차관보가 북한의 농축우라늄 핵개발 프로그램 사실을 밝히고 난 이후 재개된 북한의 핵문제에 대한 김대중 정부의 대응태도는 북핵개발계획 시인관련 한-미공동성명에서 잘 드러났다. 동 공동성명의 한국측 발표내용을 요약하면 다음과 같다.⁵⁶⁷

첫째, 한반도 비핵화를 달성하기 위해 북한이 제네바협정, 핵확산금지조약(NPT) 및 한반도 비핵화 공동선언에 따른 모든 의무를 계속 준수할 것을 촉구

둘째, 북한 핵문제를 포함한 모든 문제는 대화를 통한 평화적 방법으로 해결

셋째, 북한 핵문제 관련 한미일 공조 계속

566 『중앙일보』, 2003년 9월 1일

567 북핵개발계획 시인 관련 한-미 공동성명(2002.10.17), 민주평화통일자문회의사무처, 『통일논의 리뷰』, 통권 제4호, 2002년 4/4분기, p.138.

넷째, 핵문제 해결을 위해 현재 진행 중인 남북대화 경로 적극 활용

위의 성명을 살펴 볼 때 북한 핵문제 해결 관련, 김대중 정부의 해법은 대화를 통한 평화적 방법과 한·미·일 공조체제를 통한 대응, 그리고 핵문제와 남북대화 분리추진 등이라는 사실을 알 수 있다. 김대중 정부가 대화를 통한 평화적 방법을 강조한 것은 부시 행정부의 대북 강경책으로 인하여 야기될 수 있는 한반도의 군사적 위기를 사전에 억제하는 데 목적을 두고 있는 것으로 보인다. 부시 대통령이 2002년 연두 국정연설에서 전 세계 테러조직 소탕과 대량살상무기 개발 국가들로부터의 위협방지를 표명하고 북한·이란·이라크를 ‘악의 축(Axis of Evil)’로 규정하면서 이들 국가들의 대량살상무기 개발에 강력히 대응할 것임을 경고한 것은 일종의 선전포고와 같은 것으로 이해되었다. 실제로 북한은 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언에 대해 외무성 대변인 성명을 통해 이를 ‘사실상의 선전포고’라고 간주하고 크게 반발하는 모습을 보였다. 또한 미국은 북한의 핵사찰 수용을 유도하기 위한 전방위 대북 압박정책을 강화하였다. 예를 들면 아미티지 국무부 부장관은 기자 간담회에서 미국은 북한이 미사일 수출을 계속한다면 선박의 항행을 저지하거나 격침시키는 것도 불사한다는 주장을 한 바 있다. 미국의 이러한 대북 강경태도는 우리 정부의 한반도 위기고조에 대한 의식을 한층 더 높여나간 것은 사실이다. 따라서 김대중 정부는 이러한 위기상황 재현을 우려하여 임동원 청와대 외교안보통일특보를 대북특사로 보내어 북한이 미국과의 대화를 추진하도록 요구하는 한편, 미국이 북한에 대해 군사적으로 공격하는 것은 안 된다는 메시지를 전달하기 위한 노력을 배기해 왔던 것이다. 실제로 김대중 대통령은 제 10차 아태경제협력체(APEC) 정상회의 참석차 멕시코를 방문한 부시 대통령과 고이즈미 일본 총리와 정상회담을 개최하고 공동발표문에서 부시로 하여금 미국이 북한을 공격할 의사가 없다는 점을 재확인하도록 하는 데 성공하였다.

또한 김대중 정부는 한·미·일 공조와 남북대화를 병행 추진함으로써 평화적

인 북 핵문제 해결을 추구하였다. 정부는 한·미·일 공조체제 하에서 북한에 대해서 대화를 유도하면서도 때로는 압박을 가하는 2중 전략을 추진하였다. 정부가 2002년 12월부터 대북중유지원을 중단하고 경수로공사 등 다른 한반도에너지개발기구(KEDO) 활동도 재검토기로 한 뉴욕에서 열린 KEDO 집행이사회 결정에 대해 ‘적절한 조치’로 평가⁵⁶⁸한 것은 한·미·일 공조체제를 통한 대북압박 조치의 유효성을 의미한다. 그러나 김대중 정부의 한·미·일 공조는 북한에 대한 부정적 대응보다는 긍정적 대응에 더 초점을 맞추고 있는 것으로 평가된다. 김대중 정부가 김영삼 정부와는 달리 한·미·일 공조체제 유지에 더해서 핵문제를 남북대화와 분리하여 대응해 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 김대중 정부는 궁극적인 핵문제 해결을 위해서 남북대화가 분리되어 꾸준히 추진될 필요가 있다는 신념을 견지하였다. 이와 관련, 김대중 정부는 북한의 핵개발 시인과 상관없이 2002년 10월 19일 평양에서 열리는 남북장관회담은 물론, 경의선 철도·도로 연결사업 등 남북간 추진 중인 모든 사업을 그대로 진행하면서 남북간 접촉에서 북한 핵의혹에 대한 우리측 요구사항을 북측에 전달기로 할 것⁵⁶⁹을 재빠르게 밝힌 것은 시사하는 바가 크다.

(3) 노무현 정부: 일괄타결을 위한 다자회담 추구

노무현 대통령은 대통령 후보로 시절부터 북한의 핵문제 해결과 관련하여 ‘북한 핵포기-대북지원’이라는 일괄타결 방식을 제시해왔다. 당시 노무현 후보는 평화포럼 초청 대선후보 토론회⁵⁷⁰에서 “북한의 핵개발이 사실이라면 우선 이를 중단하고 제네바 합의를 원상회복시키는 것이 중요하며, 먼저 북한이 이러한 조

568 『연합통신』, 2002년 11월 15일

569 『조선일보』, 2002년 10월 17일

570 『조선일보』, 2002년 10월 24일

치를 취하는 가운데 포괄적 타결이 합의되도록 해야 한다”고 하면서 북한의 핵개발 문제 해법과 관련, “북한의 핵개발 중단과 미국의 대북 적대관계 중지가 서로 타결되면서, 다음단계로 북측이 핵사찰 등 대량살상무기에 대한 양보를 하고 국제기구와 미·일 및 남측이 대북지원을 맞교환하는 일괄타결로 나가야 한다”고 주장함으로써 일괄타결 방식을 밝힌 바 있다. 노무현 대통령은 대통령 당선 이후에도 변함없이 북핵문제 해결 해법으로 ‘포괄적이고 단계적인 일괄타결’ 방식을 고수하고 있는 것으로 확인된다. 그는 2003년 10월 21일 방콕 웨리톤 호텔에서 열린 동포간담회에서 북핵문제에 대해서 “모든 사람이 평화적 해결을 바라고 있고, 핵은 안 된다고 말하고 있으며 포괄적이고 단계적인 해결에 의견을 모으고 있다”고 함으로써 포괄적인 일괄타결 방식에 대한 신념을 유지하고 있다는 사실을 재확인하였다. 노무현 대통령의 일괄타결 방식은 김대중 대통령의 일괄타결 주장과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 일괄타결 방식 관련, 김대중 대통령은 전 민주당 대표시절 생환 20주년 기념연설(1998.8.13)에서 북핵문제를 포함한 남북한의 제반 현안문제가 “줄 것은 주고, 받을 것은 받는 『일괄타결』 방식으로 해결되어야 한다”고 주장한 바 있다. 여기에서 그는 받을 것으로는 북한의 핵무기 야심 완전포기 및 남한에 대한 전쟁·기습공격 단념을, 줄 것으로는 팀스피리트 훈련 중단을 포함한 북한의 안전보장 및 미·일 등 서방국가들의 대북한 관계 정상화 실현 약속을 제시하였다. 당시 김대중 대통령은 “우리가 이러한 일괄타결안을 제시했다면 북한은 이를 이미 받아들였을 것”이라고 강조하면서 일괄타결 주장의 논거로 첫째, 북한의 온건개방파의 입지 강화수단이 될 수 있으며, 둘째, 미국이 대북한 협상에 일괄타결 방향으로 나가고 있기 때문에 우리 정부도 국외자가 되지 않기 위한 대응책의 일환이며, 셋째 대북한 국제적 경제제재 조치 발동시 중국의 동조를 획득할 수 있는 수단이 된다는 점들을 제시하였다.⁵⁷¹ 노무현 정부는 북핵문제의 일괄타결을 위해서 현재 ‘북·미 동시행동에 따른 단계적, 포괄적 북핵 해결원칙’을 구체화한 ‘3단계 북핵문제 해결방안’

을 마련해 놓고 있는 것으로 알려지고 있다. 정부가 밝힌 북핵문제 해결을 위한 3단계 방안을 살펴보면 다음과 같다.

①제1단계: 북한이 핵개발 포기의사를 밝히고, 미국은 대북체제보장을 할 수 있다는 입장표명을 한다.

②제2단계: 북한의 조치로 핵확산금지조약(NPT) 복귀와 영변 방사화학실험실(재처리 시설), 5MW원자로 등 핵시설 재동결을, 미국과 관련 당사국의 조치로 대북 중유공급재개와 남북경협확대

③제3단계: 북한의 검증 가능한 핵개발 프로그램 폐기와 미사일 시험발사 중단, 미국과 관련국의 대북체제보장 확약과 경제지원⁵⁷²

또한 노무현 정부는 이러한 일괄타결 방식을 통한 북핵문제 해결 회담방식에 대해서 처음부터 뚜렷한 안을 가지고 있지 않았던 것으로 보인다. 물론 노무현 정부는 우리가 북한 핵문제 당사국인 만큼 우리가 직접적으로 회담에 참여해야 된다는 기본입장을 가졌던 것은 분명하다. 그러나 회담내용의 성사를 위해서 꼭 우리가 참여하지 않아도 된다는 실용적이며 신축적인 입장을 보이기도 한 것 같다. 예를 들면 라종일 국가안보보좌관이 중국, 미국, 북한 3자회담이 개최되었을 때, “3자회담에 한국이 추가로 참여해야 한다는 주장을 계속 고집하지 않겠다”⁵⁷³고 한 발언을 놓고 볼 때, 정부는 그 동안 북핵문제 해결에 우리가

571 실제로 1993년 10월 12일 북한은 애커만(Ackerman) 미 하원의원 방북시 수행한 퀴노네스(Quinones) 미 국무부 북한 담당관에게 일괄타결(Package deal) 방안에 다음과 같은 내용을 담은 비공식 문건을 전달한 것으로 전해지고 있다. 북한의 이행사항으로 ①NPT 복귀 및 영구잔류, ②특별사찰을 포함한 IAEA와의 완전협력, ③한반도비핵화공동선언에 관한 완전한 이행 약속을 제시한 반면, ①북-미 평화협정 체결, ②경수로 지원, ③북-미관계 정상화 및 남북한에 대한 균형정책 약속 등의 요구사항을 내 놓았다. 민족통일연구원, 「북한의 핵문제 관련 대응방안」, (서울: 민족통일연구원, 1994), pp.109-111.

572 『중앙일보』, 2003년 7월 2일.

직접 참가해야한다는 입장을 가졌다는 사실과 앞으로는 여기에 대해서 좀더 신축적으로 대응하기 위해서 이를 꼭 고집하지 않을 것이라는 사실이 밝혀진 것으로 볼 수 있을 것이다. 그런데 2003년 5월 1일 반기문 청와대 외교보좌관이 북핵문제 해결을 위한 다자회담과 관련, “다자회담이 어떤 경우에도 우리가 참여하는 것이 틀림없는 사실”⁵⁷⁴이라고 밝힘으로써 우리 정부는 향후 우리가 참여하는 다자회담을 추구하게 될 것이라는 사실을 확인해 준 것으로 보인다. 사실 북핵문제 해결을 위한 다자회담 안은 우리가 주도적으로 제시한 것이라기보다 미국이 먼저 다자회담 틀로 가닥을 잡고 이에 우리가 동조하는 양상을 띠고 있다. 다자회담과 관련, 베이징 3자(미국, 중국, 북한)회담 이후, 폴 월포위츠 미국 국무부 부장관이 러시아 방문에서 북핵문제 해결을 위한 다자회담에 러시아 참가 찬성의사를 표시(2003.5.5)함으로써 미국 정부가 3자회담을 넘어 다자회담을 추구하고 있는 것으로 확인되었다. 이어서 2003년 5월 14일 노무현 대통령과 부시 미대통령은 백악관에서 공동성명을 발표하였는데 여기에서 한·미 양국은 관련 당사국과 공동노력 아래 북한 핵문제의 평화적 해결과 북핵불용을 다짐함으로써 다자회담 추진 의도를 밝힌 것으로 해석될 수 있다. 이어 동년 6월 하와이 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회의(2003.6.12~13) 후 발표한 공동성명에서 한·미·일 3국은 북한핵문제의 평화적 해결 추구하며, 미국은 한·일의 다자회담 참가를 강조하였다. 이후 한국정부는 한·중 정상회담(2003.7.7)에서나 남북장관급 회담(2003.7.12)에서도 확대 다자회담을 강조하였다. 마침내 미국은 2003년 7월 백악관 대변인의 입을 통해서 미국은 북·미 직접회담을 허용하지 않을 것이며, 북한 인접국이 참가하는 다자회담을 공식적으로 주장하기에 이르렀다. 이러한 과정을 거쳐서 우리정부도 다자회담들을 중심으로 북핵문제 해결을 위한 대

573 『연합통신』, 2003년 5월 1일

574 『연합뉴스』, 2003년 5월 1일

내외적 행보를 공식화해 왔던 것이다. 노무현 대통령이 방콕 웨리톤 호텔에서 개최된 동포간담회(2003.10.21)에서 북핵문제 관련, “(북미간)양자틀보다는 6자틀이 이 문제를 근본적으로 해결할 수 있다”고 주장함으로써 미국의 다자회담들 요구에 부응하는 자세를 공식적으로 밝힌 것으로 판단된다.

4. 소결론

한국의 핵정책은 미국요소가 결정적으로 작용해 온 것으로 특징 된다. 미국의 대한반도 안보정책과 비확산 정책이 일찍부터 한국의 핵정책 결정에 있어서 가장 중요한 요인으로 영향을 미쳐왔음을 부인하기 어렵다. 미국은 박정희 정부의 핵무장 결정에 있어서 뿐만 아니라 핵무장의 원천적인 거부를 표현하는 비핵화 정책결정에 있어서도 핵심적인 역할을 했다는 사실은 앞의 연구에서 밝힌 바와 같다. 한국의 경우 핵무장 가능성이 가장 높은 요소들을 스스로 갖고 있었다. 안보적 차원에서 한국은 남북한의 대치 상황에서 북한으로부터 끊임없는 위협에 시달려 왔다. 북한과의 전쟁경험 이후 북한은 군사력을 강화하고 대남 군사테러를 지속하면서 대남적화무력통일 정책을 포기하지 않았다. 따라서 한국의 각 정부들은 계속되는 안보적 결핍으로 시달려 온 것으로 평가할 수 있다. 국내 정치적 차원에서도 국제적 지위 획득을 통해 국내 정치적 지위제고를 추구할 수 있는 충분한 정치적 환경이 조성될 수 있었다. 한국은 일찍부터 강대국의 틈바구니에서 항상 자주성의 확보 필요성에 목말라왔다. 핵무기 보유는 우리의 안보적 자주성을 확보해 줄 수 있을 뿐만 아니라 북한의 군사적 위협을 억제할 수 있는 수단으로도 유효할 수 있을 것이라는 믿음이 상존해온 것으로 보인다. 1990년대 초반 북한의 핵문제가 불거졌을 때 등장한 한국의 핵무장 관련 소설 『무궁화 꽃이 피었습니다』가 한국의 초 베스트셀러 서적으로 유명세를 떨친 것은 우리 국민들의 핵무장 욕구를 간접적으로 말해주는 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 핵무장 정책을 통해서 정권의 정통성 강화를 꾀할 수 있는 가능성이 얼마든지 있다. 한국의 핵확산에 대한 기술적 수준 역시 상당한 정도로 발전되어있다. 파키스탄, 인도 등 새로운 핵국가의 등장이 시사하는 바는 안보적, 정치적 동기가 강하게 작용하면 다른 어떠한 억제적 요인에도 불구하고 결국 핵무장을 선택한다는 것이다. 박정희 정부하의 핵무장 시도는 이러한 동기적 관점

의 핵무장 이론을 어느 정도 정당화시켜준다. 그러나 한국의 핵무장은 박정희 대통령 살해로 더 이상 진척을 보지 못하고 무산되어 버렸다. 대신 노태우 정권에서는 핵무장이 아니라 한반도 비핵화 선언으로 한국의 핵무장 가능성을 원천적으로 차단해 버리는 핵정책을 결정하였다.

이상에서 볼 때, 한국의 핵무장 정책도 비핵화 정책도 미국의 결정적 개입으로 이루어졌다는 사실을 알 수 있다. 박정희의 핵무장 노력은 미국의 주한미군 철수와 전술핵 철거 위협에 크게 영향을 입었다는 사실은 주지하는 바와 같다. 노태우 대통령의 비핵화 선언도 북한 핵문제 해결을 위한 미국의 대 한국 영향력에 기인하는 바가 크다는 사실은 자명하다. 한국의 핵정책에 있어서 미국의 영향력이 이와 같이 강하게 작용해온 것은 한국의 안보유지에 있어서 미국의 역할이 그만큼 지대하다는 사실을 의미한다. 따라서 미국의 한반도 안보에 대한 강한 영향력이 상존하는 한 한국은 독자적 핵정책을 펴기는 어려울 것이다. 북한의 핵문제 해결과정에서도 미국의 영향력은 절대적이었다. 지난 1994년 북미 제네바 핵협상에 있어서도 미국의 핵비확산 정책의 연속성을 조속히 달성하기 위해 미국 일변도로 서둘러 타결을 본 것은 대표적 예일 것이다. 2002년 10월 켈리의 방북으로 재개된 북한의 핵문제는 제네바 합의를 미국이 일방적으로 깨는 양상을 보였다. 그 결과 한반도의 위기는 심화되었으며 우리는 이로 인한 정치, 경제, 군사안보, 외교적 차원에서 막대한 손실과 위협이 초래될지 모른다는 불안감에 시달려야 했다. 미국 자체의 핵비확산 전략의 변화에 따라 우리는 여기에 일희일비하는 숙명을 따를 뿐 속수무책이었다. 현재는 미국이 바라는 대로 다자협의 기본원칙 속에서 핵문제 해결을 위한 2차 6자회담이 예정되어 있다. 6자회담에서 북핵문제 관련, 우리의 의지와 정책방향이 어느 정도 반영될 수 있을지에 대해서는 의문이 남는다.

X. 정책건의: 통일정책 추진체계개선의 기본방향

자유민주주의국가 외교정책 결정과정의 이상적 모델로부터 우리의 통일정책 추진과 관련하여 살펴볼 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 통일정책은 국내 및 국제적인 변수가 연관된 정책으로서 외교정책 결정과정의 일반적인 틀을 준용할 수 있다. 이러한 점에서 자유민주주의국가 외교정책 결정과정의 영향요소들인 개인, 사회, 정부, 체제 등의 영향이 통일정책 결정과정에서도 당연히 고려되어야 한다. 구체적으로 말하여, 다원주의 민주주의 사회의 성격을 충분히 반영하도록 대통령 및 행정부와 국회, 각종 이익집단 및 시민단체, 언론, 정책전문가집단 등 통일정책 결정과정에서의 제반 행위자간에 공식적, 비공식적으로 상호 영향을 주고받는 충실한 순환의 정책결정과정의 되도록 해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해서 정책이 결정되고 집행될 때, 대북 및 통일정책과 관련하여 우리 사회의 새로운 갈등 요인으로 등장한 “남남갈등”이 치유될 수 있을 것이다.

둘째, 미국의 외교안보정책 결정과정의 중요 메커니즘인 대통령과 의회와의 관계로부터 살펴본다면, 우리의 통일정책 결정과정에서는 특히 대통령과 국민의 대의기관인 국회 간에 상호 정책 협의 채널을 상설화하는 것이 필요할 것이다.

마지막으로 통일정책 결정과정에는 다양한 이해집단과 여론, 언론의 이익이 연관될 수 있다. 이러한 제 집단 간의 이해관계의 조정이 사전에 원만하게 진행될 필요가 있음을 각별히 유의할 필요가 있다.

사회주의국가 외교정책 결정과정에서 우리가 찾을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 사회주의국가의 경우 외교정책이 대체로 합의에 기초해서 만들어 진다는 점이다. 사회주의국가 외교정책결정과정은 크게 합의 모델(Consensus Models), 갈등 모델(Conflict Models), 절충 모델(Combined Consensus/Conflict Models) 등 3가지로 유형화할 수 있다. 이를 구체적으로 적용해서 분석해 볼

때, 구소련의 경우 주로 합의 모델에 의해, 중국의 경우 파벌에 의한 갈등모델 시기도 있었으나 역시 합의 모델에 의해 외교정책이 결정·추진된 것으로 나타났다. 따라서 합의에 의한 정책결정이 이뤄지는 사회주의국가와의 협상을 힘 있게 진행하기 위해서는 우리도 반드시 합의에 기초하여 대북·통일정책을 결정·집행해야 하겠다.

둘째, 그러나 중국의 역사적 사례(60년대 문혁기 파벌모델, 70년대 후반 등 소평 치하에서 당 정 그룹모델)에서 볼 수 있듯이 갈등 모델에 기초해서 외교정책이 만들어질 경우도 있음을 주지하고, 대북·통일정책 형성시 북한의 대남·통일정책이 어떤 모델 유형에 가깝게 만들어지는지를 예의주시하고 접근해야 할 것이다.

셋째, 소련과 중국 모두의 경우, 최고지도자인 당 서기장이나 상위 지도층 수준에서 비공식적·사적 통로를 통해 외교정책이 결정되는 상황이 많았음을 유의하여, 대북·통일정책 추진시 신뢰에 기초한 고위접촉 창구 개설에 많은 노력을 기울여야 한다.

서독의 독일정책 결정과정에서 우리가 시사 받을 수 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 대북·통일정책 결정과정에 대한 대통령의 권한은 대통령의 정치적 스타일과 리더십, 그리고 여야간의 세력관계에 의해 영향을 받을 것이다. 대통령의 대북·통일정책에 대한 관심이 클수록 정책결정과정에 대한 영향력 행사의 욕구는 클 것이다. 이 경우 브란트 수상의 사례처럼 대통령은 정치적 역할분담을 통해 대북·통일정책은 직접 관장하되 기타 정치영역은 관련 행정부처에 상당부분의 권한을 위임하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 집권당이 국회내 안정의석을 획득하였을 경우 정부의 대북·통일정책은 효율적으로 추진될 수 있다. 만약 집권당이 안정의석을 획득하지 못하였을 경우, 대통령은 브란트 수상과 같이 제도개혁을 통해 혹은 정보통제를 통해 대북·통일정책 결정과정에서 효율성을 증가시킬 수 있다. 그러나 이러한 경우 국

회가 정부에 대하여 효율적으로 견제·통제할 수 없게 되며, 결국 대통령은 대북 통일정책 추진의 공과에 대하여 무거운 책임을 져야 할 것이다.

셋째, 남북관계의 특성상 대북 통일정책의 효과적인 추진에는 국민적 공감대 형성이 절대적으로 필요하며, 이를 위해서는 여야 정당간의 협력이 반드시 필요하다. 만약 외교적 비밀성과 민감성을 이유로 대통령이나 여당이 야당에게 충분한 정보를 제공하지 않는다면 브란트 정부에서도 나타났듯이 정부정책에 대하여 야당이 건설적인 정책대안을 제시하는 데 어려움을 겪어 결국 대북 통일정책의 추진 기반이 근본적으로 흔들릴 수 있다.

넷째, 브란트 정부와 같이 대북 통일정책의 결정과정이 제도가 아니라 청와대나 대통령의 측근을 중심으로, 주요 인물들에 국한된 비공식 대화의 자리에서 이루어진다면 정책결정과정에서 시너지를 도출할 수 있는 정부내 팀워크 형성이 어렵게 된다. 또한 소수의 주요 인물이 대북 통일정책을 주도적으로 추진할 경우 권력의 역학관계 혹은 남북 국제관계의 변화에 따라 일거에 도태될 수 있어 정책의 일관성 유지나 공고한 지지기반 확보가 어렵게 된다.

다섯째, 브란트 정부가 보여주었듯이 여야 정당간에 대북 통일정책의 역할 분담이 필요하다. 만약 행정부가 유연한 대북 통일정책을 추진한다면 야당은 북한에게 인권과 자유의 개선을 지속적으로 요구함으로써 북한정부가 북한주민의 자유와 인권을 증진할 수밖에 없게 만드는 압력으로 작용할 수 있도록 해야 한다.

에멘의 통일협상과정에서 우리가 배울 수 있는 점은 다음과 같다. 우리가 평화적 통일을 포기하지 않는 한 북한측과 지속적인 대화가 불가피하며, 통일협상과정에서 다음과 같은 점들을 고려해야 할 것이다.

첫째, 남북에멘의 장기간의 통일협상과정은 남북한이 평화적 통일을 달성하기 위해서는 상대방의 실체를 인정하고 상대방 체제에 대한 분열전략을 추구해서는 안 된다는 것을 보여 준다.

둘째, 남북예멘간 무수히 반복되어 온 합의과정은 상호 불신을 제거하지 못한 상태에서 작성한 합의서는 이해대립이 재발될 경우 쉽게 백지화된다는 것을 보여준다. 따라서 우리는 합의 자체에 집착하지 말고 통일원칙에 관해서는 양보할 수 없다는 자세로 협상에 임하며 대화를 꾸준히 지속해야 한다.

셋째, 남북예멘의 통일협상 과정은 통일정책이 분단체제 내부의 정치·사회 세력의 권력투쟁과 밀접히 결합되어 있다는 것을 보여주고 있다. 남북한이 평화체제를 구축하고 합의에 의한 평화통일을 달성하기 위해서는 통일방안에 대한 남북한 정부 차원의 합의만이 아니라 남북한 각기 내부적으로 국민적 합의를 도출해내야 한다는 점을 시사해 주고 있다.

넷째, 남북예멘의 경험은 아무리 합리적인 정책도 정치지도자들이 민족 전체의 이익에 앞서 당파적 이익과 개인의 권력유지에 몰두하게 되면 실질적 효력을 발휘하지 못하고 무기력해진다는 것을 보여준다. 따라서 통일과정에서 불필요한 갈등을 최소화하기 위해서도 정치 자금 및 활동의 투명성 확보 등 정치제도를 합리화시키고 정치인들이 국민들에 책임지는 민주주의 풍토를 확립해야 한다.

다섯째, 남북예멘간 통일에 대한 합의사항은 남예멘이 사회주의체제가 실패했다는 것을 자각하고 개방·개혁을 실시하여 체제간 이질성이 해소됨으로써 실질적인 결실을 맺게 되었다는 점을 고려할 때, 북한의 개방·개혁을 촉구할 수 있는 다각적 방안을 모색해야 한다.

여섯째, 남북예멘의 경우 경제·사회·문화 등 비정치적 영역의 협력관계는 정상회담을 통한 정치적 관계의 변화에 따라 증대되거나 위축되었다. 남북예멘의 협상과정은 남북한이 경제·사회분야의 기능적 협력관계와 병행하여 통일원칙에 대한 정치적 타결을 모색할 필요가 있음을 시사해준다.

마지막으로, 남북예멘의 통일이 촉진된 것은 북예멘 살레 대통령이 남예멘 측에 유리한 협상조건을 제시하였기 때문이다. 그러나 북예멘 인구의 1/4밖에

안되는 남예멘을 대등한 자격으로 포용한 그의 합의통일 방식은 보수세력의 심한 반발을 초래하였다. 예멘통일사례는 남북한이 통일과정을 원만하게 진행시키고 통일 이후 정치·사회적 안정을 확보하기 위해서는 통일 협상과정을 공개하고 국민적 합의를 도출해 낼 수 있는 통일방식을 채택해야 한다는 교훈을 준다.

한편 중국의 경우, 우리는 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다. 중국과 대만의 경우, 상호 교류협력이 확대됨에 따라 통일정책 추진을 위한 체계화된 기구설립이 가능하게 되었으며, 통일정책이 제도화·합리화되었다. 1990년대 초 이래 중국과 대만은 양안관련 정책추진을 위해 가동해 온 비공개·비상설 기구를 양성화하고, 새로운 기구를 설립하는 등 통일정책관련 조직을 확대·강화하였다. 그리고 중국과 대만은 양안간 민간교류 확대에 따라 발생하는 문제들을 처리하고 민간교류 확대 추세를 지속시키기 위해 ‘해기회’와 ‘해협회’를 설치하였다. ‘해기회’와 ‘해협회’는 중국과 대만이 상대방 정부와 공식 교류를 반대하는 상황에서 민간교류를 활성화 하는 데 크게 기여하였다.

중·대만의 이러한 사례는 남북교류 활성화를 더욱 촉진시키는 데 반공식적(半公式的) 기구와 민간단체의 중요성을 입증하고 있다. 남북한 정부간 관계가 악화되더라도 이에 크게 영향을 받지 않고 남북한간 교류협력이 지속되도록 하기 위해 반공식 기구의 역할을 강화할 필요가 있다고 하겠다. 특히 북한의 경우 반공식 기구도 당의 지도를 받기 때문에 실제로는 공식기구라고 볼 수 있다.

다음으로 중·대만의 경우 양안간 교류협력이 확대됨에 따라 지방정부와 경제계가 통일정책을 유연한 방향으로 추진하도록 하는 데 강력한 영향력을 발휘하고 있다는 점이다. 중국 푸젠성과 광둥성 등 대만과의 경제교류가 활발한 지방정부는 중국의 대대만 정책을 타협적인 방향으로 유도하고 있고, 중국에 많은 자본을 투자하고 있는 대만의 경제계가 대만정부에게 ‘3통’실시를 촉구하고 독립 추구 등 중국을 자극하는 정책을 채택하지 못하도록 압력을 가하고 있다. 이러한 사실은 남북한간 교류협력이 증대될수록 남북한의 상대방에 대한 정책도

대화와 협력을 중시하는 방향으로 변화될 것이라는 점을 시사한다고 하겠다. 따라서 남북한간 교류협력을 강화하는 것이 남북한의 통일정책을 보다 합리적이고 이성적인 방향으로 변화시키는 가장 현실적인 방안이라고 할 수 있다.

마지막으로 북한의 대남정책 추진체계에서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한의 대남정책에 대한 우리의 대응은 세밀하고도 사려 깊은 전략적 접근에 기초해야 한다. 북한의 대남정책은 김정일 위원장의 종횡무진 제왕형 전제모델에 의해 형성되고 있기 때문이다. 따라서 북한의 대남정책을 우발적 요인에 의한 것으로 분석·대응하는 것은 적실성이 낮다.

둘째, 평화의 남북대화가 진행되더라도 군사·안보 분야에서는 방심하지 않도록 유의해야 한다. 남북대화 중심의 공식적 대남정책은 통일전선부가 김정일 위원장의 지시 가운데 추진하나, 비공식적·공작·무력적인 것은 연락부·35실(구 대외정보조사부)·작전부 등이 김 위원장의 비공개지시에 의해 추진하고 있기 때문이다.

셋째, 북한의 민족공조론에 대해 우리는 ‘남북협력론’으로 대응하는 것이 좋을 듯하다. 북한은 민족공조론을 자신의 입장 강화와 적화통일 차원에서 구사할 가능성이 매우 높기 때문에 우리로서는 선뜻 수용하기가 쉽지 않다. 그러나 21세기 민족 화해와 공동 발전을 도모해야 한다는 시대적 요청에도 적극 부응해야 한다. 따라서 이데올로기적·대결적 관점을 넘어선 용어를 개발·제시하는 것이 요청되기 때문이다.

넷째, 대북협상에 있어서는 대결적 자세보다는 상호이익 추구적 차원에서 우리의 정책을 수립·대응하는 것이 바람직하다. 대남협상과정에서 북한의 최고 책임자 지시가 여전히 절대적 영향력을 보이고 있으나, 다양한 분야의 회담이 진행됨에 따라 해당분야의 전문가들이 통일전선부의 후원하에 회담에 참여하고 있기 때문이다.

한편 노태우·김영삼·김대중 정부하에서 전개된 우리의 대북정책 추진체계에 대한 분석결과에서 찾을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 먼저 국가안전보장회의의 경우(NSC), 노무현 정부의 국가안전보장회의(NSC) 사무처는 김대중 정부의 사무처에 비해 제도적 수준에서는 상당히 개선된 것으로 평가받고 있지만, 실제 운영에 있어서는 정책시스템의 결함에 따른 국가안보보좌관의 리더십의 한계, 정책조정능력의 한계, 참모진 인적구성의 전문성 문제 등 적지 않은 문제점을 노출하고 있다.

따라서 국가안전보장회의(NSC)는 질적 개선을 위하여 (1) 국가안보보좌관의 권한과 책임, 역할 등을 보다 명확히 하여 참모진의 지휘·통솔능력을 강화하여 정책조율 및 통합능력을 제고하여야 할 것이고, (2) 참모진의 인적구성도 창의성과 전문성을 바탕으로 한 정책능력의 균형 있는 질적·양적 보장을 이루어 정책의 이념적 혼선을 극복하여야 할 것이며, 나아가 (3) 한반도 문제의 국제화에 따른 대응으로서 전략적 통일외교를 추구할 수 있는 역량을 강화하면서, 보다 체계적인 운영을 추구하여야 할 것이다.

또한 국회의 역할과 정당간 정책공조 및 협의과정에 대한 연구결과에서 우리가 찾을 수 있는 개선점은 다음과 같다. 앞으로 국가가 대북정책을 추진하는 과정에서 생산적인 기능을 담당하기 위해서는 초법적인 통치행위의 차원에서 추진되고 있는 정책사안들에 대한 입법통제를 강화하여 법과 제도에 의거하여 추진되는 법치행정을 제도화시키는 것이 필요하다.

그리고 점차적으로 복잡하고 다양한 방식으로 확장되고 있는 남북관계의 추세변화에 대응하여 남북한간의 제반 사업들이 투명하게 본격화 될 수 있도록 국회차원에서도 제도적 뒷받침이 능동적으로 강구되어야 할 것이다. 이를 위하여 국회는 입법통제와 예산통제를 통하여 비합법적이고 비공식적인 행위들이 재생산되지 않도록 감시감독 기능을 강화할 필요가 있다. 다음으로 국회는 민주화시대의 급격한 정책변화의 와중에서 동반되고 있는 남남갈등을 조정하고 통

합하여 국민적 동의에 기초한 힘 있는 정책이 추진될 수 있도록 국민적 동의의 기능을 강화하는 일이 시급한 과제라고 할 수 있다.

결국 민주화 이후에도 한국의 국회는 행정부와 대등한 입장에서 대북정책을 결정하고 추진하는 과정에 참여하지는 못하고 있으나, 정부가 주도하는 정책을 견제하고 보완하는 역할은 점진적으로 확대되고 있다는 점에서 상호보완적 차원의 동반자관계를 통한 국가이익의 창출에 기여할 수 있는 개선의 여지는 충분하다고 볼 수 있다.

국민여론 수렴 및 정책반영 과정과 관련해서는 구체적인 개선방향으로 다음의 3가지를 제시할 수 있겠다. 첫째, 여론조사의 내용을 보다 체계화 시키고 이를 정기적인 여론조사를 통해서 실시함으로써 객관적인 평가자료로 축적해 나갈 필요가 있다.

둘째, 여론조사의 결과를 가감 없이 국민 및 전문가들과 공유하도록 한다. 이는 정부정책의 신뢰도를 제고하는 데 유용할 것이다. 드문 경우이기는 하지만 정부에 불리하게 나타난 결과는 발표되지 않은 경우가 있는 것으로 알려지고 있다.

셋째, ‘여론전문가제’의 도입이 필요하다. 정부에 여론의 동향을 추적하고 이를 과학적으로 분석하여 정책에 반영할 수 있도록 하는 전문가를 영입하는 것이다. 지금까지는 여론조사의 과정과 평가까지 민간전문가를 활용함으로써 정부가 활용할 수 있는 중요한 자료를 사장시키는 경우가 많았다고 할 수 있다. 이를 위해 정부의 조직을 개편하여 관련 인력을 확보할 수 있도록 해야 한다.

대북정책과 국민통합 방향과 관련해서는, 다음과 같은 점을 유의하는 것이 필요하다. 한반도의 평화와 한민족의 통일과정에서 미국의 지지와 협력을 도외시키고 한미관계의 유대를 약화시키면서 대중(對中)편향성이 증대되는 이른바, 탈미친중(脫美親中) 또는 적어도 미국과의 결별 경향성에서 우리의 미래와 활로를 찾기는 어렵다.

21세기에 다시 쓰는 ‘한국책략(韓國策略)’으로, 우리가 선택해야 할 국가발전전략의 기본 방향을 다음과 같다. 즉, 한미관계에서 보다 대등한 관계를 지향해 나가되, 한반도의 평화와 통일과정에서 미국과의 미래지향적 상호이익의 공유를 통한 한미간 유대의 기반을 더욱 굳건히 다지는 한편, 동북아의 공동의 번영과 미래를 위해 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야에서 중국과의 연대를 공고히 구축해 나가는 것이 바람직하다. 이를테면 오래된 벗과 우의를 더욱 두텁게 하면서 이웃의 새 벗과 절친하게 지내자는 말이다.

친미반중(親美反中)이나 반미친중(反美親中)이나 또는 해양세력이나 대륙세력이나 하는 문제가 아니라, 한반도를 견인하는 두 세력의 강력한 자장 속에서 민족사의 진로를 하나의 주체적 실존으로 절감하는 자기인식의 문제가 중요하다. 이러한 인식을 기반으로 미국과 중국, 해양세력과 대륙세력 사이의 어느 일국을 선택해야 하는 강요된 상황을 피해 나갈 수 있는 한국의 위상과 운신에 대한 전략적 사고가 필요하다.

국민통합을 위한 정부의 역할과 책임은 막중하다. 국론통합은 커녕 자칫 국론분열의 소지를 제공할 수 있는 복합적 상황에 대한 면밀한 이해를 바탕으로 설득과 타협을 끌어낼 수 있는 조정능력이 요구된다. 대외관계의 중요성 못지않게 국민적 지지를 얻어 내기 위한 ‘대(對)국민 외교(public diplomacy)’의 중요성을 깊이 인식해야 한다.

한편 우리 정부가 대북정책 추진과정에서 대 주변국 협력관계 조성시 유념해야 할 사항으로서 다음 4가지를 제시할 수 있겠다. 첫째, 통일문제는 뜨거운 민족적 열정만으로 추진할 수 있는 것이 아니다. 한반도에는 주변 4국의 정치적, 안보·군사적, 경제적 이해가 첨예하게 얽혀있기 때문에 우리 정부는 이를 냉철한 이성으로 고찰하면서 대북 및 통일정책을 추진해야 한다. 둘째, 유일 초강국 미국과 긴밀한 관계를 유지하는 것이 무엇보다 중요한 시안이다. 서독동방정책의 기수 브란트 수상도 소련 및 동구 국가들과의 관계 확대에도 불구하고 미국

과의 긴밀한 관계를 결코 소홀히 하지 않았다. 통일의 기회가 도래했을 때 미국의 적극적인 협조 없이는 통일이 불가능함을 명심해야 한다. 셋째, 우리 정부가 대북 및 통일 정책을 수행하는 데 있어서는 미·중·일뿐만 아니라 러시아와의 협력도 매우 중요하다. 아직까지 러시아에 통일주재관이 파견되지 않고 있는 점, 참여정부 출범 직후 미·일·중과는 정상회담이 개최되었으나 러시아와는 아직까지 개최되지 않은 점 등의 러시아 홀대는 시정되어야 한다. 우리 정부의 대러시아 정책은 중장기적인 관점에서 수행되어야 한다. 넷째, 한국이 동북아 평화와 번영의 중심 국가가 되려면 탈냉전과 세계화라는 국제적 상황 변화에 맞는 외교 인력과 제도를 갖추어야 한다. 정부가 지역과 경제 분야의 전문가들을 적극 활용할 수 있도록 개방직이 대폭 확대되어야 한다.

마지막으로 북한 핵문제는 직접적으로 우리의 안보문제와 직결되는 것이다. 북한은 그들이 비록 핵무기를 보유하고 있다 하더라도 같은 민족인 남한 국민들을 향하여 과연 사용하겠는가 하는 여유를 보이지만 우리는 북한의 핵무기에 대해서 직접적인 군사적 위협 가능성에서 벗어날 수 없다는 안보적 우려를 지니고 있다. 이에 따라 우리의 안보적 대응에는 두 가지가 지적된다. 하나는 우리도 핵무장을 선택하여 남북한간 핵균형을 유지하여 한반도의 안보를 확보하는 것이다. 이러한 핵 옵션은 결코 현실적인 것이 못된다. 미국을 비롯한 국제적 압력을 우리가 견뎌낼 만한 입장이 못 된다는 것이 주 이유가 될 것이다. 박정희 정부 때의 핵무장 노력은 한미간의 갈등을 초래하여 한미동맹관계에 있어서 부정적 영향을 끼치게 된 것이 단적인 예가 될 수 있을 것이다. 또 다른 하나는 한반도 비핵화 정책의 추진으로 북핵 문제를 해결하려는 것이다. 노태우 정부 때 한반도 비핵화를 서둘러 발표하였다. 그런데 한반도 비핵화 선언으로 이루어진 남북한간의 약속은 북한의 핵무기 개발 의혹으로 인하여 쓸모없는 것으로 전락해 버렸다. 한반도 비핵화 선언으로 우리만 ‘비핵화 올가미’를 쓰게 되었을 뿐만 아니라 핵연료 자급자족에 필수적인 재처리 시설 포기 약속을 지켜

야 하는 국제적 의무만 지게 된 상황에 처하게 되었다.

박정희 정부의 핵무장 정책 결정이나 노태우 정부의 비핵화 선언 결정은 매우 제한적 범위의 정책결정자들이 은밀하게 그리고 조급하게 추진됨으로 대내외적인 부정적 여파가 심화된 것으로 볼 수 있다. 특히 노태우 정부의 핵재처리 시설을 포함한 비핵화 선언 결정은 국내의 심각한 비판을 야기하기도 하였다. 비판론자들의 주요 쟁점은 우리가 아무 대가 없이 미국의 압력으로 쉽게 핵재처리 시설을 포기함으로써 심각한 미래의 국익을 손상시켰다는 것이다. 따라서 안보와 관련된 행정책의 결정은 보다 광범위한 토의와 체계적인 정책결정 과정을 거치지 않을 경우 돌이킬 수 없는 안보불안과 함께 국익을 해치는 결과를 가져오게 된다는 사실을 간과해서는 안 된다.

또한 우리가 먼저 어떤 결정을 내리게 될 경우 북한 역시도 여기에 따라서 같은 결정을 내리지 않을 수 없을 것이라는 다소 ‘감상적’ 판단을 지양해야 한다는 것이다. 남북한이 같이 한 한반도 비핵화 선언은 북한의 말장난에 불과한 것으로 최근 드러나고 있는 것이 중요한 예이다. 우리의 핵 정책은 단순히 북한 핵문제를 해결하기 위한 종속적 차원에서 결정되는 것은 곤란하다. 먼저 핵산업은 우리의 에너지 산업의 중요한 부분을 점하고 있는 만큼 핵산업의 평화적 이용을 위한 목적 그 자체를 중시하면서 독립적으로 이루어질 필요가 있다. 핵재처리 시설이 안정적 핵연료 공급에 필요한 것이라면 그 자체의 논리로 추진될 필요가 있다. 대신 우리가 이것을 가지고 핵무장으로 나가지 않을 것이라는 신뢰구축 차원에서 우리 핵기술 산업에 대한 투명성 제고를 위해서 그만큼 힘써 나가면 될 것이다. 우리 국민들에게도 핵무장의 불필요성을 인식시켜 핵의 평화적 이용에 대한 컨센서스를 도출하여 이를 국제적으로 알릴 필요가 있을 것이다. 이러한 과정을 통해서 핵기술에 대한 투명성 확보와 신뢰가 구축될 수 있을 것이다. 이러한 투명성과 신뢰구축의 결과가 북한 핵개발에도 긍정적 영향을 미치게 할 수도 있을 것이다.

또한 북한의 핵문제는 단순히 남북한간의 군사 문제일 뿐만 아니라 국제적 평화를 해치는 문제이기 때문에 이의 해결을 위해서 우리는 국제적 공조를 바탕으로 한 남북간의 대화를 동시에 필요로 한다는 전제하의 대북정책을 결정해 나가야 할 것이다. 북한 핵문제 해결과 관련해서 북-미대화를 통한 해결에 지나치게 기대를 거는 태도를 견지해서는 곤란하다. 북한 핵문제는 분명히 한반도의 안보문제와 직결되는 것인 만큼 남북한간 직접대화를 통한 해결 노력도 동시에 할 필요가 있다. 즉 북미대화와 남북대화가 균형적으로 이루어지는 정책방안을 추구해야 할 것이다. 그 동안 북한이 핵문제는 미국과 직접 해결해야 된다고 주장하면서 남북대화에서 핵문제를 거론조차 하기를 꺼려 온 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 우리 정부가 남북한 당국회담이 개최될 때마다 북한핵의 평화적 해결을 주장해 온 것은 바람직한 일이다. 단지 이것이 요식 행위를 수준을 넘어서 실질적인 우리의 요구로 받아들여 질 수 있도록 하는 방안을 모색해 나가야 할 것이다. 북한이 같은 사안(UN사 해체, 정전협정 폐기, 주한미군 철수, 연방제 통일 등)을 끊임없이 우리에게 요구하듯 우리도 북한의 핵폐기 문제를 지속적으로 거론해 나가는 것이 중요하다.

참고 문헌

〈국내문헌〉

1. 단행본

- 국토통일원 조사연구실 『남북한총력추세 비교』. 서울: 국토통일원, 1979.
- 국토통일원 『예멘 통일관계 자료집』. 서울: 국토통일원, 1990.
- 국회사무처. 『제160회 국회 외무통일위원회회의의록』. 제1호 1993.3.15.
 . 『제177회 국회 국회본회의회의의록』. 제4호 1995.10.17.
 . 『제179회 국회 국회본회의회의의록』. 제6호 1994.10.20.
 . 『제238회 국회본회의회의의록』. 제1호 2003.4.2.
 . 『제238회 국회본회의회의의록』. 제2호 2003.4.3.
 . 『제238회 국회본회의회의의록』. 제5호 2003.4.8.
 . 『제238회 남북관계발전지원특별위원회회의의록』. 제2호 2003.4.11.
 . 『제97회 국회본회의회의의록』. 제3호 2차 본회의. 1977. 6. 24.
- 국회통일외교통상위원회. 『제15대국회 통일외교통상위원회 활동개요』. 서울 : 국회사무처, 2000.
 . 『통일외교통상위원회 주요정책현안분석』. 서울 : 국회사무처, 2000.
- 국회통일외무위원회. 『통일외무위원회 현황』. 서울 : 국회사무처, 1996.
- 김관봉. 『NPT와 북한핵』. 서울: 예진, 1989.
- 김국신 『예멘 통합 사례연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 김도태. 『통일과정에서 정당역할 연구』. 서울 : 민족통일연구원, 1996.
- 김동성. 『중국대외정책론』. 서울: 법문사, 1988.
- 김만규. 백광일. 문정인 『대미통상로비연구』. 인천: 인하대학교 국제관계연구
 구소, 1987.

- 김병국 외. 『한국의 보수주의』. 서울 : 인간사랑, 1999.
- 김영삼. 『김영삼 대통령 회고록 上』. 서울 : 조선일보사, 2001.
- 김운태 외. 『한국정치론』. 서울 : 박영사, 1982.
- 김태우. 『우리핵은 왜 안되는가』. 서울: 지식 산업사, 1994.
- 김학성·김기정·배종윤. 『남북교류협력 체계의 정비와 민주적 통제 강화방안』. 서울: 국회 통일외교통상위원회 정책연구보고서, 2003.
- 김학수. 『두만강지역 개발구상에 대한 논의와 전망』. 대외경제정책연구원, 1993.
- 김학준. 『현대소련의 해부』. 서울: 한길사, 1981.
- 김현우. 『한국정당통합운동사』. 서울 : 을유문화사, 2000.
- 남만권. 『국제원자력기구 핵사찰 현황 및 사례분석』. 군 91-606. 서울: 한국 국방연구원, 1991.
- 노암 촘스키 지음. 장영준 옮김. 『불량국가: 미국의 세계지배와 힘의 논리』. 두레, 2001.
- 대외경제정책연구원. 『중국편람』. 서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1994.
- 대한민국 외무부. 『외교백서 1994』. 서울: 외무부 기획관리실, 1994.
- 童小鹏 『風雨四十年』. 第2部 北京: 中央文獻出版社, 1996.
- 鄧小平. 『建設有中國特色的社會主義』. 北京: 人民出版社, 1987.
- 文興浩. 『中臺灣의 統一政策 比較研究』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 민족통일연구원. 『북한 핵문제와 남북관계』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- . 『북한의 핵문제 관련 대응방안』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- . 『통일환경과 남북한 관계: 1993~1994』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 민주평화통일자문회의사무처. 『통일논의 리뷰』. 통권 제4호 민주평화통일자

문회의, 2002.

민화협정책위원회 편 『민족화해와 남남대화』. 한울아카데미, 1999.

박경서. 『지구촌정치학』. 서울: 법문사, 2002.

박상식. 『국제정치학』. 서울: 집문당, 1994.

박영호. 『한국의 대미 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 1998.

배정호. 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』. 서울: 통일연구원, 2000.

. 『21세기 한국의 발전전략구상과 대북전략』. 서울: 통일연구원, 2002.

서진영 편 『현대중국과 북한 40년』. 서울: 고려대아세아문제연구소편, 1989.

세종연구소 『미국의 국가안보회의』. 성남: 세종연구소, 1998.

손호철. 『신자유주의시대의 한국정치』. 서울: 푸른숲, 1999.

신상진 외. 『한반도 냉전구조 해체: 주변국 협력유도방안』. 통일연구원, 2000.

여인근. 『한-러 정상회담 결과 분석』. 통일연구원, 2001.

원효. 『금강삼매경론』. 삼성출판사, 1981.

윌리엄 C. 포터 저. 김석용 역. 『核擴散과 核擴散 禁止政策』. 서울: 國防大學院 安保問題研究所, 1983.

유지호. 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성』. 서울: 서문당, 1997.

이기택. 『한반도의 정치와 군사: 이론과 실제』. 서울: 가남사, 1984.

이은철. 『북한 핵과 경수로 지원』. 서울: 서울대학교 출판부, 1996.

이춘근. 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』. 서울: 세종연구소, 1995.

이호재. 『핵의 세계와 한국 핵정책-국제정치에 있어서의 핵의 역할』. 서울: 법문사, 1987.

張同新, 何仲山 主編 『一國兩制與海峽兩岸關係』. 北京: 中國人民大學出版社, 1998.

張良 編 『中國六四真相』. 上冊. 香港: 明鏡出版社, 2001.

全國臺灣研究會 編, 『臺灣問題重要文獻資料』, 北京: 北京出版社, 1993.

전득주, 『독일연방공화국, 정치교육, 민주화 그리고 통일』, 서울: 대왕사, 1995.

전성훈, 『통일한국의 비핵정책』, 서울: 통일연구원, 2002.

전웅, 『외교정책론』, 서울: 법문사, 1986.

정정길, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 1992.

朱成虎 主編, 『中美關係的發展變化及其趨勢』, 南京: 江蘇出版社, 1998.

참여사회연구소 편, 『참여민주주의와 한국사회』, 서울: 창작과비평사, 1997.

최상룡, 『평화의 정치사상』, 나남출판, 1997.

최장집, 『한국민주주의의 조건과 전망』, 서울: 나남, 1996.

최종기, 『소련외교정책론』, 서울: 법문사, 1988.

최종욱 외, 『보수주의자들』, 서울: 삼인, 1997.

통일교육원, 『2001 통일문제이해』, 서울: 통일교육원, 2001.

. 『통일문답』, 서울: 통일교육원, 1999.

통일부, 『2002 통일백서』, 서울: 통일부, 2002.

. 『국민의 정부 대북정책』, 통일부, 1998.

. 『평화와 화해 협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』, 서울: 오성사, 1999.

통일연구원, 『통일환경과 남북한관계: 1993~1994』, 연례정세보고서 93, 서울: 통일연구원, 1993.

. 『통일환경과 남북한관계: 1998~1999』, 서울: 통일연구원, 1998.

. 『통일환경과 남북한관계: 1999~2000』, 서울: 통일연구원, 1999.

. 『통일환경과 남북한관계: 2000~2001』, 서울: 통일연구원, 2000.

. 『통일환경과 남북한관계: 2001~2002』, 서울: 통일연구원, 2001.

. 『통일환경과 남북한관계: 2002~2003』, 서울: 통일연구원, 2002.

- 통일원 정보분석실 『시사정보 93-11』. 서울: 통일원, 1993.
- 통일원 통일정책실 『중국통일백서』. 서울: 통일원, 1993.
- 통일원 『예멘 통일관계 자료집Ⅱ』. 서울: 통일원, 1991.
 . 『통일백서』. 서울: 통일원, 1995.
- 彭懷恩 『中華民國政治體系的分析』. 臺北: 時報出版社, 1983.
- 평화연구원 『북한군사문제 제의 자료집(1948-1988)』. 서울: 평화연구원 총서, 1989.
- 폴 케네디 『21세기 준비』. 한국경제신문사, 1993.
- 피터 헤이즈 저. 고대승 고경은 역 『핵 딜레마』. 서울: 한울, 1993.
- 하영선 『한반도의 핵무기와 세계 질서』. 서울: 나남, 1991.
- 한국원자력연구소 『북한의 원자력 이용개발 현황 분석 및 전망 연구. KAERI/RR-1298/1993』. 한국원자력연구소, 1993.
- 한국정치학회 『남북협력과 국가안보』. 서울: 한국정치학회, 1998.11.14.
- 한스 페터 마르틴·하랄트 슈만 저/강수돌 역 『세계화의 덫』. 영림카디널, 1997.
- 허문영 『북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 호광석 『한국정당체계의 분석』. 서울: 들녘, 1996.

<국외문헌>

Barber, James David. The Presidential Character: Predicting Performance in the White House. 3rd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

Barmine, Alexander. One Who Survived. N.Y., 1946.

Barnaby, C. F.. ed.. Preventing the Spread of Nuclear Weapons. London: Souvenir, 1969.

Barnett, A. Doak. The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process. Boulder, Colorado: Westview Press, 1985.

Beaton, Leonard.. Must the Bomb Spread. Baltimore: Penguin Books, 1966.

Beaton, Leonard and John Maddox. The Spread of Nuclear Weapons. New York: Frederick A. Praeger, 1962.

Berkowitz, Bruce. The New Face of War. Free Press, 2003.

Bialer, Seweryn. The Soviet Parados: External Expansion, Internal Decline. New York: Alfred A. Knopf, 1987.

Bidwell, Robin. The Two Yemens. Boulder: Westview Press, 1983.

Bodensieck, Heinrich. Deutschland-Politik der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1982.

Bull, Hedly. The Control of the Arms Race. New York: Praeger, 1961.

Carlsnaes, Walter and Steve Smith, ed.. European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe. London: Sage, 1994.

Corwin, Edward S.. The President, Office and Power 1787~1957. New York: New York University Press, 1957.

CSIS. A Blueprint for U.S. Policy toward A United Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program. CSIS, August 2002.

Department of Defense, Office of International Security Affairs. The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region.. November 1998.

Easton, David. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

. A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley, 1965.

. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

Europa Publications. The Middle East and North Africa 1991. London: Europa Publication Ltd., 1990.

Görtemaker, Manfred. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart. München: Verlag C.H.Beck, 1999.

Halliday, Fred. Revolution and Foreign Policy: The Case of South Yemen 1967~1987. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Hillgruber, Andreas. Deutsche Geschichte 1945-1986: Die 'deutsche Frage' in der Weltpolitik. 8. Aufl. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1995.

Huntington, Samuel P.. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma, 1991.

Ikenberry, G. John, ed. American Foreign Policy: Theoretical Essays. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989.

Janes, Robert W.. Scholars' Guide to Washington D.C.. for Peace and International Security Studies. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

Jensen, Lloyd. Return from the Nuclear Brink: Nuclear Interest and the Nuclear Nonproliferation Treaty. Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1974.

Kellerman, Barbara and Ryan J. Barilleaux. The President As World

Leader. New York: St. Martin's Press, 1991.

Lieberthal, Kenneth and Michael Okxenberg. Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes. Princeton: Princeton Univ. Press, 1988.

Macridis, Roy C. ed. Foreign Policy in World Politics. 6th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1985.

Maibaum, Werner. Geschichte der Deutschlandpolitik. Bonn, 1998.

Meyer, Stephen M. Dynamics of Nuclear Proliferation. Chicago and London: University of Chicago Press, 1984.

Nathan, James A. and James K. Oliver. Foreign Policy Making and the American Political System. Johns Hopkins Univ., 1994.

National Planning Association. 1970 without Arms Control. Washington D. C.: NPA, 1958.

Newsom, David D. The Public Dimension of Foreign Policy. Bloomington: Indiana University Press, 1996.

Ning, Lu. The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China. Second Edition. Boulder, Colo.: Westview Press, 2000.

Nyrop, Richard F.. The Yemen Country Studies: Area Handbook Series. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985.

Office of Technology Assessment. Nuclear Proliferation. New York: Praeger, 1977.

Plous, Richard M. The American Presidency. New York: Basic Books, 1979.

Potter, William C. Nuclear Power and Nonproliferation. Cambridge: Oeeschlager, 1982.

Potthoff, Heinrich. Im Schatten der Mauer Deutschlandpolitik 1961 bis

1990. Berlin, 1999.

Putnam, Joel Robert D. and Bert A. Rockman. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge : Harvard University Press, 1981.

Quester, George. The Politics of Nuclear Proliferation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.

Rosecrance, Richard. ed. The Dispersion of Nuclear Weapons. New York: Columbia University Press, 1964.

Russett, Bruce. Grasping the Democratic Peace - Principles for a Post-Cold War World. Princeton University Press, 1993.

Schlesinger, Arthur. Jr.. The Imperial Presidency. Boston: Houghton Mifflin Company, 1989.

Schmid, Günther. Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ostund Deutschlandpolitik 1969/1970. Köln: Wissenschaft und Politik, 1979.

Silverstein, Gordon. Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy. New York: Oxford University Press, 1997.

Smith, Hedrick. The Power Game: How Washington Works. New York: Random House, 1988.

Spanier, John and Eric M. Uslaner. American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas. 5th ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1989.

Swaine, Michael D. The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking. Santa Monica: RAND, 1996.

Thomas, Norman C., Joseph A. Pika and Richard A. Watson. The

Politics of the Presidency. 3rd ed.. Washington D.C.: CQ Press, 1993.

US House Committee on International Relations Subcommittee of International Organizations. Report. Investigation of Korean-American Relations (October 31, 1978) Washington D.C : Government Printing Office, 1978.

US National Intelligence Council. North Korea's Engagement: Perspectives, Outlook, and Implication: Conference Report. May. 2001.

Wenner, Manfred W.. The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land. Boulder: Westview Press, 1991.

Wentz, Walter B. Nuclear Proliferation. Washington D. C.: Public Affairs Press, 1968.

Wilrich, Mason and Theodore B. Taylor. Nuclear Theft: Risks and Safeguards. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company, 1974.

Wilms, Dorothee. Deutschlandpolitik nach dem Mauerbau. Die achtziger Jahre.<http://www1.kas.de/publikationen/2001/zeitgeschichte/mauer/01-10-23_rede-wilms.html>. 2001.

Zwick, P.. Soviet Foreign Relations. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1990.

2. 논문

권세기. "독일 연방의회". 권세기 외 공저. 『독일의 대의제 민주주의와 정당 정치』. 서울: 세계문화사, 1999.

권영진. "북한 핵문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구 -대외환경과 국내 정치의 갈등을 중심으로-". 박사학위논문. 고려대학교 대학원, 1998.

길정일. “미국 국가안전보장회의(NSC) 운영사례 연구”. 『국가전략』. 6권 2호. 2000년 여름호.

김진오. “제15대국회 의안처리 현황분석”. 『국회보』. 2000.5.

김기수. “문민정부의 대북정책 기조와 성격에 관한 연구 -정책의 형성과 일관성 분석을 중심으로-”. 박사학위논문. 한양대학교대학원, 2001.

김기정. “국제 체제하에서의 외교 정책의 목표와 수단”. 구본학 외 공저. 『세계외교정책론』. 서울: 을유문화사, 1995.

. “한국의 대북정책과 관료정치”. 『국가전략』. 제4권 1호. 1998 봄-여름.

김영운. “남북한 경제교류 협력의 성과와 발전전망”. 김영운 외. 『북한 핵문제와 남북한관계의 진로』. 서울: 통일연구원, 2002.

김영일. “북핵관련 국회대표단 회의”. 『국회보』. 2003년 3월호.

김영재·이승현. “남-북한 신정부의 대북-대남정책”. 『국제정치논총』. 제39집 1호. 1999.

김치수. “북한정책의 혼선과 갈등”. 『신동아』. 1994년 9월호.

김학성. “독일의 외교정책”. 구본학 외 공저. 『세계외교정책론』. 서울: 을유문화사, 1995.

김형호. “원효사상의 현재적 의미와 한국사상사에서의 위치”. 『원효연구논총』. 국토통일원 조사연구실, 1987.

박명림. “분단질서의 구조와 변화”. 『국가전략』. 제3권 1호. 1997 봄여름.

박재창. “미국 상원의 대한 외교정책 결정구조”. 민만식 외. 『현대 미국정치 의 쟁점과 과제』. 서울: 전예원, 1996.

박찬욱. “활력있는 국회로의 전환”. 참여사회연구소 편 『우리가 바로잡아야 할 39가지 개혁과제』. 서울: 푸른숲, 1997.

배종운. “한국외교정책 결정과정과 관료정치”. 박사학위논문. 연세대학교대

학원, 2001.

. “한국의외교정책 결정과정의 관료정치적 이해”. 『국제정치논총』, 제42집 4호 2002.

邵玉銘 “如何應付中共統戰及達成中國統一”. 『海內外知識分子國事討論集』, 臺北

신광영. “민주화 이해, 정치개혁과 ‘집권 야당의 달p마’”. 『경제와 사회』, 제56호 2002 겨울호.

신상진. “민진당 집권 이후 중 대만관계: 분석과 전망”. 『統一政策研究』, 제9권 1호 2000년 여름.

楊藝東 “和平統一:一國兩制是對毛澤東思想的新發展”. 『統一論壇』, 1993年第1期 1993.

양운철. “남북한 경제협력과 평화통일 기반조성”. 양운철(편). 『남북한 경제협력』, 성남: 세종연구소, 1997.

연현식. “러시아의 외교정책”. 『세계외교정책론』, 서울: 을유문화사, 1995.

王玉燕 “中共對臺小組改組 胡錦濤任組長”.

<<http://archiv.udn.com/2003/5/29/NEWS/WORDL?WORI/1354370.shtml>>. 2003.6.2.

외무부. “한-러 공동선언”. 『러시아연방개황』, 외무부, 1995.

유승익. “외교 정책 결정 과정과 구조”. 구본학 외 공저. 『세계외교정책론』, 서울: 을유문화사, 1995.

유찬열. “미국의 외교정책”. 구본학 외 공저. 『세계외교정책론』, 서울: 을유문화사, 1995.

윤영오. “2001년 여야관계 분석”. 『사회과학연구』, 제14집. 서울 : 국민대학교사회과학연구소, 2001.

윤정원. “북한핵문제에 대한 미의회의 청문회활동 분석”. 『국제정치논총』,

제39집 3호 1999.

이정진. “대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력 변화”. 『국제정치논총』, 제43집 1호 2003.

. “한국의 민주화와 대통령의 권력변화 : 금융실명제와 대선후보 결정과정을 중심으로”. 『한국정치학회보』, 제36집 2호 2002 여름.

이춘근. “미국국력의 실체”. Opinion Leader’s Digest, 03-17, No.222, 2003. 5. 28.

임동욱. “정책결정과 여론의 관계 : 일치성 및 영향력을 중심으로”. 『입법조사연구』, 246호 1997년 8월호

임성호. “국회의제설정의 기능과 주도권”. 한국정치학회 편 『한국의회정치론』, 서울: 건국대학교출판부, 1999.

임혁백. “비교시각에서 본 한국민주주의”. 『국가전략』, 제3권 1호 1997 봄 여름.

장훈. “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원”. 『한국정치학회보』, 제35집 4호 2001.

전웅. “한국외교정책의 전통과 연구현황”. 이범준 김의근. 『한국외교정책론-이론과 실제』, 서울: 법문사, 1993.

정영국. “한국 의회정치와 외교정책”. 『의정연구』, 제2권 2호 1996.

정영태. “정치분야의 개혁과제”. 참여사회연구소 편 『우리가 바로잡아야 할 39가지 개혁과제』, 서울: 푸른숲, 1997.

中華人民共和國 國務院臺灣事務辦公室 國務院新聞辦公室. “一個中國原則與臺灣問題”. 『新華月報』, 2000年 第3期 2000.

최선근. “미국의 국내정치와 외교정책”. 이태환 편 『국내정치와 대외정책: 마·중 일 러를 중심으로』, 성남: 세종연구소, 1998.

. “IMF 시대 대미의회 외교전략”. 『정책과제보고서 98-03』, 성남: 세

중연구소, 1998. 6.

최완규. “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인”. 『한국과 국제정치』, 제14권 2호 1998 가을-겨울.

최정원. “국회 입법과정의 변화와 특징”. 『한국정치학회보』, 제35집 3호 2001.

한국원자력 연구소 “제4차 원자력 대외정책 및 국제협력 워크샵 페이퍼”. 한국원자력연구소, 1995년 3월 28일.

함택영. “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰”. 함택영 외. 『남북한 군비경쟁과 균축』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992.

허문영. “북한의 통일정책”. 『북한외교정책』. 서울: 서울프레스, 1995.

. “신정부 출범에 따른 북한의 대남정책 변화 전망”. 『통일연구논총』, 제7권 1호 서울: 민족통일연구원, 1998.

홍관희. “남북한 정치안보 대화의 전개와 문제점”. 김영윤 외. 『북한 핵문제와 남북한관계의 진로』. 서울: 통일연구원, 2002.

홍용표. “대남정책”. 『북한이해의 길잡이』. 서울: 박영사, 1999.

<국외문헌>

Abramowitz, Morton, James Laney et al.. “Letter to the President of the United States from the Independent Task Force on Managing Change on the Korean Peninsula”. Council on Foreign Relations. October 7, 1998.

Almond, Gabriel A. and Laura Roselle. “Model Fitting in Communism Studies”. Frederic J. Fleron Jr. and Erik P. Hoffmann eds.. Post-Communist Studies and Political Science: Methodology and Empirical Theory in Sovietology. Boulder: Westview Press, 1993.

Aspaturian, Vernon V.. “소련의 외교정책”. 허만 역. 매크리디스 편. 『각국

외교정책론, 서울: 탐구당, 1982.

Azhary, M. S. El. "Aspects of North Yemen's Relations with Saudi Arabia". Pridham ed. Contemporary Yemen: Politics and Historical Background. London: Croom Helm, 1984.

Babst, Dean. "Elective Government: A Force for Peace". Industrial Research. April 1972.

Barnaby, C. F.. "The development of Nuclear Energy Programs". C. F. Barnaby, ed. Preventing the Spread of Nuclear Weapons. London: Souvnr, 1969.

Burrowes, Robert D. "Oil Strike and Leadership Struggle in South Yemen: 1986 and beyond". The Middle East Journal. vol.43 No.3. Summer 1989.

Chellaney, Brahma. "The Challenge of Nuclear Arms Control in South Asia". Survival. vol.35 No.3. Autumn 1993.

Cigar, Norman. "South Yemen and the USSR: Prospects for the Relationship". The Middle East Journal. vol.39 No.4. Autumn 1985.

Cleave, William R. Van. "Nuclear Proliferation: The Interaction of Politics and Technology". Ph.D. dissertation at Claremont Graduate School, 1967.

Dallin, Alexander. "Soviet Foreign Policy and Domestic Politics: A Framework for Analysis". Erik P. Hoffman and Frederic J. Fleron eds.. Conduct of Soviet Foreign Policy. New York: Aldine Publishing Co., 1980.

Destler, I. M. "National Security Management: What Presidents Have Wrought". Political Science Quarterly. vol.95. Winter 1980-81.

Dunbar, Charles. "The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects". The Middle East Journal. vol.46 No.3. Summer 1992.

Eisenhower, Dwight D. "Liberty Is at Stake". Herbert I. Schiller and Joseph D. Phillip. *Super-State: Reading in the Military-Industrial Complex*. Urbana. Ill. 1970.

Gause, F. Gregory III. "Yemeni Unity: Past and Future". *The Middle East Journal*. vol.42 No.1. Winter 1988.

Goodman, Melvin A. "Foreign Policy and Decision-Making Process in the Soviet Union". Hafez Malik ed. *Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy towards South Asia and the Middle East*. Hong Kong: Macmillan Press, 1990.

Gray, Virginia. "Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Time Series Analysis". *American Journal of Political Science*. vol.20. May 1976.

Greenwood, Ted. "The Proliferation of Nuclear Weapons". *Adelphi Papers*. No.133. 1977.

Halliday, Fred. "Soviet Relations with South Yemen". Pridham ed. *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background*. London: Croom Helm, 1984.

Hamrin, Carol Lee. "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations". Thomas W. Robinson and David Shambaugh. *Chinese Foreign Policy*. New York: Clarendon Press, 1994.

Harrison, Selig. "Japan and nuclear weapons". Selig Harrison ed. *Japan's Nuclear Future: The Plutonium Debate and East Asian Security*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for Interational Peace, 1996.

Henkin, Louis. "Foreign Affairs and the Constitution". *Foreign Affairs*. vol.66 No.2. 1987/1988.

Holloway, David. "Military Power of Political Purpose in Soviet Policy". Robbin F. Laird and Erik P. Hoffmann ed. *Soviet Foreign Policy in a Changing World*. New York: Aldine Publishing Company, 1986.

House-Senate Conference Report for HR4328. "Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization". Omnibus Appropriations Bill. October 19, 1998.

Humphrey, Hubert H. and John Glenn. "U.S Troop Withdrawal from the Republic of Korea". A Report to the Committee on Foreign Relations. United States Senate. 95th Congress. 2nd Session. January 9, 1978. Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1978.

Hunter, Robert E. "Think Tanks: Helping to Shape U.S. Foreign and Security Policy". *U.S. Foreign Policy Agenda*(Electronic Journal of the Department of State). vol.5 No.1. March 2000. <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51hunt.htm>>.

Kitronos, Robert W.. "The CPSU Central Committee's International Department". Robbin F. Laird and Erik P. Hoffmann eds.. *Soviet Foreign Policy in a Changing World*. New York: Aldine Publishing Company, 1986.

Kolkowicz, Roman. "The Military and Soviet Foreign Policy". Roger E. Kanet ed.. *Soviet Foreign Policy in the 1980s*. New York: Praeger, 1982.

Lackner, Helen. "The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization". Pridham ed.. *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background*. London: Croom Helm, 1984.

Malik, Hafez. "Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy: an Introduction". *Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy toward South Asia and the Middle East*. Hong Kong: Macmillan Press, 1990.

Mintz, Alex and Nehemia Geva. "Why Don't Democracies Fight Each Other?". *Journal of Conflict Resolution*. vol.37 No.3. 1983.

Ra'anan, Uri. "Soviet Decision-Making and International Relations". *Problems of Communism*. no.19. Nov-Dec. 1980.

Rosati, Jerel. "Developing Decision-Making Framework : Bureaucratic Politics in Perspective". *World Politics*. No.33. January 1981.

Rosenau, James N. "Pre-theories and Theories of Foreign Policy". *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Nichols Publishing Company, 1980.

Rummel, R. J.. "Libertarianism and International Violence". *Journal of Conflict Resolution*. vol.27 No.1. 1983.

Russett, Bruce. "The Fact of Democratic Peace". *Debating the Democratic Peace*. the MIT Press, 1996.

Scalapino, Robert. "Approaches to Peace and Security in Asia". Chawla Scudershan ed. *Changing Patterns of Security and Stability in Asia*. New York: Praeger, 1980.

Schneider, William. "The Old Politics and the New World Order". Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild. *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*. New York: Harper Collins, 1992.

Schrodt, Philip A. "Review of *The World in their Minds* by Y.Y.I. Vertzberger". *American Political Science Review*. vol.85 No.4. 1991.

Schulzinger, Robert D. "Public-Private Dialogue: An Open U.S. Foreign Policy System". *U.S. Foreign Policy Agenda(Electronic Journal of the Department of State)*. vol.5 No.1. March 2000.

<<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51schu.htm>>.

Strobel, Warren P. "The Media: Influencing Foreign Policy in the Information Age". U.S. Foreign Policy Agenda(Electronic Journal of the Department of State). vol.5 No.1. March 2000. <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51stro.htm>>.

Thielbeer, Siegfried. "重修舊好? 眞不可思議-論中國統一問題". 『亞洲與世界文摘』. 第1卷 第2期 1984.

Tower, John, Edmund Muskie and Brent Scowcroft. "Tower Commission Report". Harry A. Bailey Jr. and Jay M. Shafritz ed. The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives. Chicago, IL: The DorseyPress, 1988.

Ulam, Adam B. "Anatomy of Policy Making". Robbin F. Laird and Erik P. Hoffmann eds.. Soviet Foreign Policy in a Changing World. New York: Aldine Publishing Company, 1986.

Verba, Sydney. "Assumptions of Rationality and Non-rationality in Models of the International System". James N. Rosenau ed. International Politics and Foreign Policy. New York: Free Press, 1969.

Wallerstein, I. "The Eagle Has Crash Landed". Foreign Policy. July-Aug 2002.

Wayne, Stephen J.. "The Multiple Influences on U.S. Foreign Policy-Making". U.S. Foreign Policy Agenda(Electronic Journal of the Department of State). vol.5 No.1. March 2000. <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51wayn.htm>>.

Whiting, Allen S. "Foreign Policy of China". Roy C. Macridis ed. Foreign Policy in World Politics. 6th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall,

1985.

Wildavsky, Aaron. "The Two Presidencies". Harry A. Bailey Jr. and Jay M. Shafritz ed. *The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives*. Chicago, IL: The DorseyPress, 1988.

Wæver, Ole. "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis". Walter Carlsnaes and Steve Smith ed. *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage, 1994.

3. 기타

국가안전기획부. "황장엽·김덕홍 망명 관련자료". 1997.7.10.

김영삼. "통일의 길은 민족번영의 길 -민주평화통일 제6기 출범회의 개회연설문". 『김영삼 대통령 연설문집』. 제1권 서울 : 대통령비서실, 1994.

최병렬. "대한민국 한국정치 한나라당이 가야할 길". 한나라당, 2003년 5월 27일.

통일원. "김영삼 대통령의 취임사 및 기자회견문". 『통일·대북관련 대통령·통일부총리 연설집』. 서울 : 대경인쇄, 1994.

. "제14대 대통령취임사(1993.2.25)". 『통일·대북관련 대통령·통일부총리 연설집』. 서울 : 대경인쇄, 1994.

『경향신문』

『국민일보』

『노동신문』

『大公報』

『대한매일』

『동아일보』

『문화일보』

『世界日報』

『신동아』

『연합뉴스』

『연합통신』

『월간조선』

『월간중앙』

『人民日報』

『조선일보』

『中國時報』

『중앙일보』

Korea Times

Los Angeles Times

News Week

The Japan Times

The New York Times

The Wall Street Journal

<<http://www.cwd.go.kr/arp/kr/visit/museum/expresident/view.php?id=kdj&doc=speech.htm&menu=speech>> (2003.9.20).

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

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

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>

<<http://www.whitehouse.gov/nsc>>

<<http://bbs.yonhapnews.net>>

<<http://cau.ac.kr/~toohuman/cyclass/psystem.htm>>

<http://proms.snu.ac.kr/~www_comm/pds/demension/dm6/5_특집_1.htm>

<<http://www.chosun.com/w2ldata/html/news>>

<<http://www.cia.gov/>>

<<http://www.defenselink.mil/pubs/dod101/dod101for2002.pdf>>

<<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspb-1.htm>>

<http://www.koreaembassy.org/bilateral/political/word/us_north1.doc>

<<http://www.kric.com/survey-3-3.html>>

<<http://www.newamericancentury.org>>

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

<<http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>>

<<http://www.state.gov/s/p/tt/>>