

남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안

박종철

손기웅 서재진 이교덕
최수영 송태수 운영철

Korea
Institute for
National
Unification

kinu

통일연구원

남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안:
분야별 갈등의 원인 및 해소방안 ▶▶▶

본 서는 「인문사회연구회 2004년도 협동연구사업」의 일환으로 인문
사회연구회 소관 2개 국책연구기관과 4개 외부단체가 협동으로 수행한
연구과제 중 하나입니다.

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

요약

남북정상회담 이후 남북관계는 양적으로나 질적으로 발전해왔다. 남북한 간에는 장관급회담을 비롯한 각종 실무회담이 개최되고 있으며, 금강산 관광, 철도·도로 연결, 개성공단 등 대규모 경협사업이 추진되고 있고, 사회·문화 분야에서도 각종 교류·협력이 진행되고 있다.

남북관계의 진전으로 한국사회에서 북한 및 통일문제를 바라보는 시각이 냉전적 시각에서 탈피하여 화해·협력을 지향하고 북한을 포용하는 양상으로 바뀌고 있다. 그러나 남북관계의 진전이 한편으로는 한국사회의 이념적 갈등과 통일문제에 대한 시각차를 첨예화시키는 측면이 있는 것도 사실이다.

따라서 남북관계가 지속적으로 발전하기 위해서는 북한 및 통일문제에 대한 한국사회의 갈등양상을 해소하고 통일문제에 대한 수용력을 증대시키는 것이 필요하다. 국민적 수용력 증대는 남북관계의 진전을 위해서 뿐만 아니라 한국사회의 통합성을 위해서도 절실하게 필요하다.

이를 감안하여 본 연구는 남북관계 진전으로 인한 한국사회의 각 분야별 갈등양상을 검토하고 이를 발전적으로 극복하여 통일문제에 대한 수용력을 증대할 수 있는 방안을 종합적으로 제시하고자 한다.

특히, 통일정책의 형성 및 집행의 주요 섹터라고 할 수 있는 정치권, 시민단체, 언론을 중심으로 각각 해당 분야에서 통일문제를 둘러싼 이념적 갈등과 견해 차이를 분석하고 갈등양상을 해소할 수 있는 종합적 방안을 제시하고자 한다.

1. 통일문제에 대한 여론의 추이

여론조사에서 1990년대 이후 국민들의 대다수가 북한을 포용하고 북한을 지원해야 한다는 데는 동의하고 있다. 그러나 북한에 대한 구체적 인식을 살펴볼 수 있는 조사 항목에서는 국민들 사이에 시각차이가 발견된다.

이 시각차이가 대북문제에 관한 우리 사회내 의견대립의 근본 원인으로 작용하고 있는 듯하다. 즉 국민들 사이에 북한을 어떤 존재로 인식하고 북한의 변화여부를 어떻게 평가하느냐, 그리고 북한의 전쟁도발 가능성이 얼마나 있다고 생각하며 북한이 아직도 대남 적화통일을 포기하지 않았다고

보느냐 등에 대해서 견해차이가 있다.

대북정책에 대한 우리 사회내 갈등은 대북 안보를 확보하는 가운데에서 대북 화해협력을 추구해야 하는 남북관계의 이중성에 기인하는 것으로 보인다. 뿌리깊은 대북 불신감을 가진 상당수의 국민들은 우선적으로 대북안보를 강조하고 북한의 대남 혁명전략 포기 가능성에 대해 회의적이다.

일반적으로 대북정책에 대한 여론 분포는 남북관계에서 발생하는 사건으로부터 상당한 영향을 받는다. 예컨대 서해교전과 같은 사건이 발생하면 국민의 대북여론은 급속히 악화되고 북한에 대한 부정적 인식이 증가하므로 정부가 전향적인 대북조치를 취하기 어렵다. 그러나 정부의 능동적인 노력 여하에 따라 국민여론이 뒤바뀔 수 있음은 정·경분리정책의 성공에서 증명되었다. 따라서 남북관계 개선의 국내적 수용력을 확대하기 위해서는 중장기적 계획하에 국민들의 대북 불신을 완화시키려는 노력이 중요하다.

2. 분야별 통일관련 갈등 양상

가. 정치권

1980년대 말부터 90년대 초 남북관계와 통일문제를 둘러싼 정치적 이념 대립구도에는 큰 변화가 발생했다. 과거 반독재는 통일과 융합되어 시민사회가 국가에 대항하는 강력한 이념적 명분이었으나, 절차적 민주주의의 확보와 아울러 민주주의의 공고화 단계에 접어들면서 반독재와 통일의 양 요소는 분리되었다. 반독재와 분리된 통일의 이데올로기적 동원력은 현저히 약화되었다.

김영삼 정부의 등장과 함께 대북·통일노선에 있어 기존의 냉전적 논쟁구도의 해체와 아울러 강경론과 온건론이라는 새로운 대결·갈등구도가 형성되었다. 김대중 정부에서도 강경론과 온건론간 대결·갈등구도는 지속되었으며 대북·통일정책에서 탈냉전적 정치세력의 담론주도 노력과 이를 지지하려는 보수정치세력간의 갈등이 확대·증폭되었다. 노무현 정부하에서는 대북지원 및 남북경제협력에 대한 공감대가 확산되었으나, 한·미동맹, 국가보안법 등을 둘러싸고 남남갈등이 발생하였다.

나. 시민단체

김대중 정부의 일관된 대북 화해협력정책에 힘입어 남북정상회담 이후 민간차원의 남북 교류와 대북 지원활동이 양적·질적으로 성장해 온 것은 사실이다. 1990년대 중반부터 남북정상회담 때까지는 대북정책에 대한 이념적 갈등이 첨예하게 나타나지 않았다. 그러나 대북정책의 변화는 시민단체 통일운동의 흐름을 바꾸는 계기로 작용했을 뿐만 아니라, 우리 사회를 진보와 보수로 나누어 대립하는 혼란과 갈등으로 빠져들게 하였다. ‘햇볕정책’에 불만을 갖고 있던 야당인 한나라당을 비롯한 보수진영의 각성이 표면화되었고, 보수적 시민단체의 조직화 및 세력화가 진행되기 시작하였다.

정부의 대북정책 변화와 함께 2001년 부시 행정부의 등장으로 인한 미국의 대북 강경정책으로의 선회도 남남갈등을 촉발시킨 주요한 요인 중의 하나이다. 부시 행정부의 대북 강경정책과 9·11 테러 이후 전개되는 국제적 반테러전쟁의 분위기는 남한의 이념갈등을 증폭시켰다. 미국이 9·11 사태의 연계세력으로 소위 ‘악의 축’을 언급하고 북한을 그 중의 한 국가로 지목하자 북한에 대한 미국의 선제공격 가능성에 대한 심각한 불안이 고조되었다. 전쟁에 대한 불안의식은 주한미군 철수 주장과 철군반대로 양극화하면서 갈등을 심화시켰다.

최근 몇 년 동안 광복절 등 주요 기념일 행사 때마다 어김없이 보수와 진보단체들은 서로를 자극하는 대립적인 집회를 개최하고 있다. 이러한 갈등은 2003년 8월 대구 유니버시아드대회를 앞두고 발생한 인공기 소각과 북한의 대회 불참선언 및 이에 대한 정부의 유감 표명, 그리고 대회 도중 벌어진 보수와 진보단체간의 충돌 등으로 이어졌다. 또한 국가보안법과 관련한 국가인권위원회 및 대통령의 폐지입장, 사법부의 존치 입장과 맞물려 정치권, 시민단체들간의 남남갈등은 극단적인 대립구도로 빠져들고 있다.

다. 언론

1990년대 이후 남북한 교류 및 화해의 시대가 열리면서 언론의 북한관련 보도 틀에도 변화의 바람이 불고 있다. 언론의 북한에 대한 보도성향이 달라졌다는 것은 한국 정부의 대북한 정책 변화를 의미한다. 특히 2000년 6월

남북정상회담을 계기로 하여 정부는 북한에 대한 포용정책 성과를 더욱 뚜렷하게 가시화할 수 있는 여건을 확립하였으며, 언론의 북한에 대한 부정적, 적대적 보도가 줄어든 반면 북한에 대한 중립적, 우호적 보도가 크게 늘어나는 경향을 보였다. 이런 맥락에서 맹목적인 반공이념만을 앞세우며 사실을 왜곡하여 북한체제를 비하하는 냉전적 보도는 크게 감소하고 있다는 분석결과가 제시되고 있다.

최근 들어 언론의 북한관련 보도가 변화하는 조짐을 보이는 근본적인 이유는 언론을 둘러싸고 있는 정치, 사회적 환경이 변했기 때문이다. 밖으로는 전세계적인 탈냉전 기류가 한반도에도 확산되어 남북화해의 분위기가 무르익어 가고 있었으며, 안으로는 민주화가 진행된 결과 반공·보수세력이 상대적으로 약화되고 북한과의 화해를 강조하는 진보적 세력이 부상하였던 것이다. 그 결과 북한을 주적으로 보는 적대적 북한관에 대한 지지도가 상당 정도 떨어졌다.

그러나 북한에 대한 보도성향의 변화가 그동안 순탄하고 일관성있게 진행된 것은 아니었다. 원칙적으로는 통일에 대한 사회적 합의가 존재하나, 통일의 방식이나 통일이후의 사회체제에 대해서는 사회적 합의가 부족하기 때문에 북한보도는 이런 근본적인 문제에 대해 모호성을 띠는 경향을 보였다. 또한 문화, 예술, 체육 등의 교류에 대한 보도에서는 민족주의적 동질성과 공감대가 쉽게 발견되지만, 정치, 군사, 안보 등에 대한 보도에서는 의견이 엇갈리는 양상을 보여 왔다. 이는 북한을 아직도 주적으로 인식하고 있는 반면, 다른 한편으로는 북한을 협력 파트너로서 그 실체를 인정하고 존중해 주어야 하는 상황이 전개된 것이다. 이런 상황은 정부의 대북정책은 물론, 언론의 대북보도 정책까지도 혼돈에 빠지게 하였다.

3. 통일문제 관련 수용력 확대방안

가. 기본방향

한국사회의 통일문제에 대한 갈등의 본질을 살펴보면, 첫째, 분단국가인 우리사회만의 특수한 형태의 갈등으로서 반공이데올로기를 둘러싼 갈등이다. 둘째, 국내정치의 당파성이 중요한 개입변수(intervening variable) 역

할을 한다. 즉 통일문제가 정치화된 셈이다. 갈등의 증폭은 이념갈등의 증폭보다는 국내정치의 갈등에 기인한 측면이 많다. 셋째, 대북관계를 둘러싼 갈등은 단순한 대북정책의 방향만을 반영하는 것이 아니라 보다 포괄적인 내용을 담고 있고 정책방향을 넘는 가치관의 문제 또한 개입되어 있다고 할 수 있다. 넷째, 한국정치의 갈등의 축이 지역갈등에서 이념갈등으로 전환되고 있는 데에도 기인한다. 다섯째, 남남갈등은 단순히 남한사회의 조건만이 아니라 국제사회의 요인에 의해서도 크게 좌우된다. 남북관계는 북한과 미국의 체제논리와 국가이익에 입각하여 전개되는 북·미관계의 전개양상과 밀접하게 관련되어 있어 이를 변화시키려는 우리의 노력에 한계가 있을 수밖에 없다.

남남갈등의 본질은 단순히 남북관계에 한정되지 않고 다양한 주제로 확산되어 복합적인 의미를 가지고 있으며, 국내정치와 연계되어 있고, 더욱이 국제환경으로부터 영향을 받는다.

따라서 남남갈등의 해법도 단순하지 않다. 무엇보다도 한국의 국가전략적 차원에서 이 문제에 접근하여 국가적 합의 구축을 위해 우선 노력해야 한다. 둘째, 남남갈등 속에 내재한 지역주의 등 비합리적이고 전근대적인 요소를 제거함으로써 남남갈등을 건설적인 것으로 전환시키고 동시에 불필요한 갈등을 최소화해야 한다. 한국사회의 정치적 경쟁구조가 중장기적인 시각을 가지고 지역주의적 정파성에서 벗어나야 한다. 셋째, 정치권에서는 국민적 합의를 만들어가는 과정에 대하여 각별한 노력이 필요하다.

더불어 통일문제에서 남남갈등을 발전적으로 극복하고 통일정책에 대한 수용력을 증대하고 동시에 북한의 호응도를 높이기 위하여 새로운 통일정책의 패러다임을 구성할 필요가 있다.

탈냉전 시대에 적합한 새로운 패러다임으로서 경제이익 중심의 통일정책으로 사고를 전환해야 할 필요가 있다. 탈냉전 시대는 이념의 시대에 종언을 고하고 경제논리 중심으로 전환하였기 때문에 이에 상응하는 남북관계의 패러다임을 마련하는 것이 필요하다.

나. 분야별 수용력 확대방안

① 정치권

정치권의 통일문제 관련 수용력 확대방안으로는 첫째, 여야가 북한·통일문제와 관련하여 정확한 의제설정(agenda setting)을 위해 노력하는 동시에 의제를 확장시켜야 한다. 쟁점 의제의 변화추세에서 확인할 수 있는 것은 핵심의제를 중심으로 한 정부정책의 애매한 입장이 정확하게 정리될 필요가 있으며, 동시에 의제 확장의 필요성이다. 대북·통일정책에서 여야간 문제가 되고 있는 평화구축을 위한 구체적 과정 및 방법의 문제에 대해 여·야당간 상당한 인식차가 있다는 점을 고려할 때 의제를 대북·통일로 묶기보다 오히려 평화구축의 문제로 확대시킬 필요가 있다. 그래야만 여야간 정책경쟁 가능성이나 그 폭이 넓어질 수 있다.

둘째, 여야간 객관적이고 사실적인 정보를 제공해야 한다. 북한체제의 본질이나 변화 및 대남 적화전략 의지 등에 관한 민감한 문제와 관련된 사실적 정보가 과장되어 전사회적인 과잉민감반응(hyper-sensitive reaction) 현상이 나타나며, 이것이 대중적 갈등으로 증폭되기도 한다. 따라서 북한에 대한 객관적이고 사실적인 정보제공의 필요성이 대중적 차원에서 뿐만 아니라 정치인과 여론형성 집단의 수준에서도 절실히 요청된다.

셋째, 대북·통일정책의 정치적 이용을 철저히 배제해야 한다. 정치세력간 갈등에서 특징적인 점은 대북관계를 국내정치 상황 극복을 위하여 전략적으로 활용하는 경우, 상대방 정치세력의 저항을 불러일으키거나, 국민적 냉소를 초래할 가능성이 많다는 사실이다. 특히 정치적 영향력이 큰 사안이나 정책의 수립 및 추진에서 투명성과 합리성이 중요하다.

넷째, 여야가 정책대결을 펼치고 정치인들이 정책적 비전 제시에 노력하는 정치문화를 창출해야 한다. 또한 여론주도층이나 대중매체가 정치인들에게 정책적 비전의 창출 능력을 묻는 정치문화 창출 노력도 필요하다.

다섯째, 정당간 정책경쟁의 제도적 틀이 마련되어야 한다.

여섯째, 국회 스스로 갈등 극복을 위해 노력해야 한다. 국회가 정당간 국내정치적 경쟁의 장으로 제도화되어 있는 헌법기관이라고 했을 때, 이러한 기능에 대한 국민적 요청이 아주 강하다는 것을 정치인 및 정치세력들이 인식해야 한다.

② 시민단체

첫째, 시민단체간의 대화가 활성화되어야 한다. 특히 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제하기 위해 노력해야 한다. 시민단체들은 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수에 대한 ‘최소주의적 합의’에 동의할 필요가 있으며, 보수에서 진보까지를 망라하여 시민단체들이 서로 만나 대화하고 토론하는 남남대화의 자리를 마련하여 남남대화를 실천하는 것이 매우 중요하다.

둘째, 통일운동의 대내적 기반을 확대해야 한다. 이제까지 통일 관련 시민단체의 사업은 주로 북한에 대한 지원사업 위주로 진행되어 왔을 뿐 시민단체 활동의 대중적 기반이 되는 국민들에 대한 통일 관련 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업이 취약했다. 따라서 지금까지의 대북 인도적 지원사업이나 기타 활동을 통해서 어느 정도 대중성을 갖춘 성과를 바탕으로 국민들을 위한 적극적인 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업을 보다 강화하는 것이 필요하다.

셋째, 정부와 시민단체간 또는 시민단체가 역할분담을 하는 것이 필요하다. 특히 북한 인권문제를 포함하여 북한의 부정적인 측면을 거론해야 할 당위성과 필요성, 이와 관련한 정부의 입장 및 시민단체사이의 이견 등을 종합해 볼 때 이러한 사안에 대해서는 시민단체 내에서 일종의 ‘분업’ 또는 역할 분담이 이루어지는 쪽으로 가닥을 잡는 것이 바람직하다.

넷째, 법·제도의 정비 및 개폐를 통한 해소방안을 찾을 수 있다. 시민단체에 대한 정부의 재정 지원을 둘러싼 갈등의 경우 법·제도적인 정비가 따르지 못해 발생한 측면도 있다. 따라서 「남북교류협력법」의 전면적인 개정을 포함하여 민간차원의 대북지원 활성화를 위한 법·제도적 여건이 개선되어야 한다.

다섯째, 투명한 재정지원과 지원방식의 다각화가 필요하다. 시민단체의 재정적 기반의 부실은 종종 사업영역 확보나 조직 유지의 차원에서 통일 문제 관련 시민단체사이의 갈등으로 비화되기도 한다. 따라서 시민단체들의 역량 제고를 위해서는 정부지원의 확대가 필요하며 집행과정에서의 공정성과 투명성이 반드시 담보되어야 한다. 나아가 정부는 해당사업의 특성과 시민단체의 성격 및 사업수행능력을 고려하여 적절한 지원책을 구사할 필요가 있다.

③ 언론

언론의 수용력 확대방안으로는 이념적 대립과 혼돈을 극복하기 위한 언론의 역할을 정립해야 한다. 이를 위해 첫째, 언론매체의 신뢰회복이 필요하다. 특정 세력을 일관성 있게 옹호하는 정파적 보도를 지양하고 객관적이고 공정한 보도태도를 정립해야 한다. 둘째, 다양한 의견의 수렴이 필요하다. 셋째, 언론매체는 쟁점과 현안을 도출하여 이에 관해 합리적인 토론을 벌일 수 있는 지면이나 프로그램을 제공함으로써 공익을 지향하는 논의를 유도해야 한다. 넷째, 통합지향적, 화해지향적 언론을 추구한다는 명목아래 언론의 자유가 침해되는 상황이 발생해서는 안 된다. 마지막으로 언론의 견제 및 비판기능이다. 언론의 활발한 권력 감시활동이 이러한 통일논의의 역기능을 치유할 수 있을 것이다.

민족화합과 통일을 위해 언론이 남북관계 보도에서 취해야 할 정책대안은 사실검증의 책임과 사실보도 규범의 강화, 동서독 통일 언론모델의 한계를 분석하여 남북통일환경에 맞는 새로운 모델 개발, 북한 전문기자 양성, 민족동질성 회복을 위한 보도규범 확립, 다양한 시각을 반영하는 뉴스 보도, 남북한 방송교류 확대 등이다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적 및 방법	3
2. 기존연구 검토	5
II. 통일문제에 대한 배경변수별 여론 추이	13
1. 북한의 정체성에 대한 인식	16
2. 북한 변화에 대한 인식	22
3. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식	27
4. 북한의 적화통일정책에 대한 인식	31
5. 정경분리·연계정책에 대한 인식	35
6. 종합평가	41
III. 분야별 통일문제 관련 갈등 양상	45
1. 정치권	47
2. 시민단체	77
3. 언론분야	98
IV. 통일문제 관련 수용력 확대방안	125
1. 기본방향	127
2. 분야별 수용력 확대방안	150
참고문헌	181

표 목 차

<표 Ⅲ-1> 신물 사설에 드러난 정부 대북정책에 대한 평가	108
<표 Ⅲ-2> 비전향 장기수 관련 기사 제목의 직접 인용	113
<표 Ⅲ-3> 장기수 관련 비판적 정보원 직접 인용 비율 변화	114

I

서론

1. 연구의 목적 및 방법

남북정상회담 이후 남북관계는 양적으로나 질적으로 발전해 왔다. 남북 한간에는 장관급회담을 비롯한 각종 실무회담이 개최되고 있으며, 금강산 관광, 철도·도로 연결, 개성공단 등 대규모 경협사업이 추진되고 있고, 사회·문화 분야에서도 각종 교류·협력이 진행되고 있다.

남북관계의 진전으로 인해 한국사회에서 북한 및 통일문제를 바라보는 시각이 냉전적 시각에서 탈피하여 화해·협력을 지향하고 북한을 포용하는 양상으로 바뀌고 있다. 그러나 남북관계의 진전이 한편으로는 한국사회의 이념적 갈등과 통일문제에 대한 시각차를 첨예화시키는 측면이 있는 것도 사실이다.

따라서 남북관계가 지속적으로 발전하기 위해서는 북한 및 통일문제에 대한 한국사회의 갈등양상을 해소하고 통일문제에 대한 수용력을 증대시키는 것이 필요하다. 국민적 수용력 증대는 남북관계의 진전을 위해서 뿐만 아니라 한국사회의 통합성을 위해서도 절실하게 필요하다.

이를 감안하여 본 연구는 남북관계 진전으로 인한 한국사회의 각 분야별 갈등양상을 검토하고 이를 발전적으로 극복하여 통일문제에 대한 수용력을 증대할 수 있는 방안을 종합적으로 제시하고자 한다.

일차적으로 통일문제에 대한 한국사회의 갈등양상의 기본적 흐름을 개관하고자 한다. 이를 위해 그동안 통일연구원에서 정례적으로 실시해 온 여론조사를 바탕으로 북한에 대한 인식, 대북정책, 통일 미래상 등에 대한 여론의 분포를 종합적으로 검토하고자 한다. 특히 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부를 비교대상으로 하여 각각의 정부집권 기간 동안 대북정책에 대한 여론의 변화를 지역, 연령, 계층 등의 배경변수별로 비교·분석하고자 한다.

그 다음 통일정책의 형성 및 집행의 주요 섹터라고 할 수 있는 정치권, 시민단체, 언론을 중심으로 각각 해당 분야에서 통일문제를 둘러싼 이념적 갈등과 견해 차이를 분석하고자 한다.

이상의 배경변수별 갈등양상과 주요 섹터별 갈등양상을 해소할 수 있는 종합적 방안을 제시하고자 한다. 각 배경변수별 견해 차이와 섹터별 집단 이익을 상회하는 국가이익과 공동선의 개념에 입각하여 통일문제에 관한 수용력을 증대할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 특히 통일문제에 대한 국내적 수용력확대를 위한 기본방향과 각 섹터별 세부방안을 구분하여 제안하고자 한다.

본 연구는 통일문제에 대한 갈등양상을 종합적으로 분석하기 위해서 그동안 본 연구원에서 실시해 온 여론조사 결과를 활용하고자 한다.

또한 정치권, 시민단체, 언론의 각 분야별로 통일문제와 관련된 갈등양상을 분석하기 위해서 사례연구를 실시하고자 한다. 예를 들면 시민단체차원에서 견해차가 두드러진 사례를 중심으로 시민단체간 입장차이를 비교·분석하고자 한다. 또한 서해교전, 대구 유니버시아드대회 북한참가, 8·15 행사를 둘러싼 보수·진보진영의 충돌 등에 대한 언론사의 보도태도를 비교·분석함으로써 쟁점이 되고 있는 사안에 대한 여론의 분열양상을 실증적으로 분석하고자 한다.

그리고 정치권, 시민단체, 언론사의 전문가들을 대상으로 면담을 실시하고자 한다. 아울러 학계 및 관련 분야의 전문가들을 대상으로 집중 워크숍을 실시하여 각 분야별로 갈등현상 및 해소방안에 대한 견해를 취합하고자 한다.

본 연구는 통일문제를 둘러싼 정부, 시민사회, 언론의 각 분야별로 분열양상을 객관적으로 점검하고 이에 대한 대응방안을 제시함으로써 남북관계 진전을 수용할 수 있는 대내적 기반을 확대하는 데 기여할 수 있다.

또한 본 연구의 통일문제를 둘러싼 각 분야별 쟁점의 현황은 통일정책의 추진과정에 대한 이해를 높이고 국민적 합의에 기반한 통일정책을 추진할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있다.

2. 기존연구 검토

남북정상회담 이후 남북관계의 진전은 냉전적 시각에서 탈피하여 화해·협력을 지향하고 북한을 포용하는 인식을 촉진하기도 하였으나, 한편으로는 한국사회의 남남갈등을 유발하기도 한다. 통일의 당위성에 대해서는 일반적인 합의가 이루어져 있으나, 구체적인 추진 방식에 대해서는 많은 논란이 일고 있다.

한국사회에서 나타나고 있는 남남갈등의 일반적 원인은 보수·진보의 이념 차이라고 할 수 있다. 그러나 남남갈등을 심화시키고 있는 원인은 통일정책의 형성 및 집행의 주요 섹터라고 할 수 있는 정치권, 시민단체, 언론 간의 갈등이다.

그동안 북한 및 통일문제를 둘러싼 남남갈등의 현황과 그 원인에 대해서 여러 가지 연구가 있어 왔다.

남남갈등의 이념차이와 사회학적 배경을 분석한 이교덕¹은 대북정책에 대한 국민적 지지는 높으나 그 구체적인 추진 방식에 있어서는 논란이 존재하며, 이는 우리 사회에 뿌리깊이 존재하는 대북 불신감에 기인한다고 본다. 또한 이교덕은 통일문제의 주요 범주별 여론변화 추이를 배경 변수 별로 살펴보면, 20~30대 청년층이, 대재이상의 고학력층이, 여성에 비해 남성이 더 통일문제에 대해서 전향적인 태도를 보이고 있다고 분석하고 있다. 이교덕은 지역에 따라 대북정책에 대한 지지와 평가의 편차가 존재하며, 이는 정권의 지역적 기반과 무관하지 않다고 주장한다. 이 연구는 우리 사회내에 통일문제를 바라보는 시각차로 인한 갈등이 사회학적 배경 - 연령, 학력, 지역, 성별 - 으로부터 영향을 받고 있음을 입증해 준다.

김근식²은 대표적 남남갈등의 하나인 대북지원 논란의 본질은 ‘퍼주기’에 있는 것이 아니라, 대북인식의 차이에 있다고 분석하고 있다. 대북인식

¹ 이교덕, “대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화추이,” 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000).

² 김근식, “대북퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제,” 『통일문제연구』, 제14권 1호 (서울: 평화문제연구소, 2002).

의 본질적 차이가 북한의 변화여부, 북한의 붕괴여부, 전쟁도발 가능성 여부, 적화통일 포기 여부 등에 대한 입장 차이로 이어지고, 이는 햇볕정책이나 대북지원 등에 대한 의견과 돌출적인 북한 현안에 대해 매우 일정한 경향성을 가지고 유사한 대립구도를 형성한다는 것이다. 김근식은 북한문제에 대한 인식차이가 국내정치적 대립구도와 맞물리면서 대북정책을 둘러싼 갈등이 더욱 심화된다고 파악한다. 국민들이 대북지원에 대해 뚜렷한 견해를 사전에 지니고 있다기보다 정치적 성향에 따라 사후적으로 대북지원에 대한 찬반 입장을 지니게 된다는 것이다. 결론적으로 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 저변에는 보수·진보 진영간 갈등과 특정 정권에 대한 선호가 자리잡고 있다는 것이다.

김진향³은 김대중 정부 출범 이후, 전반적으로 민족화해와 통일기반 조성이 급격히 진행되고 있음에도 불구하고 반세기동안 유지된 냉전적 반공주의체제가 주도적인 정치·사회적인 메커니즘으로 작동되고 있으며, 국민들간에 적대적 북한인식과 냉전적 통일인식이 높은 비중을 차지한다는 점을 지적한다. 따라서 통일담론의 국민적 합의를 얻기 위해서는 내재적 접근법에 주목할 필요가 있다는 것이다. 내재적 접근이란 한 사회가 내적으로 지향하는 목표와 이념, 즉 내적 작동논리를 기준으로 해당 사회와 사회현상을 이해하고 설명하거나 비판하는 접근법으로 자본주의 논리의 잣대로 사회주의 사회의 여러 현상을 평가하고 가늠하는 것은 적절하지 않다는 것이다. 우리사회가 북한을 인식할 경우, 북한사회의 특수한 상황과 조건 등을 고려해야 하며, 우리 사회에 내면화된 특정 이데올로기를 가치판단의 준거 틀로 삼아 평가하는 것을 지양해야 한다는 것이다.

유영옥⁴과 조민⁵은 한국사회의 남남갈등을 초래하는 원인으로 계층간, 세대간, 지역간의 차이를 들고 있다. 특히, 진보·보수의 갈등은 세대간 갈

³ 김진향, “통일논의의 현황과 활성화 방안,” 『대한정치학회보』, 제8집 2호, 2000년 겨울 (서울: 대한정치학회, 2002).

⁴ 유영옥, “남남이념갈등 극복을 위한 연구,” 『한국동북아논총』, 제8권 제2호, 통권 27호 (서울: 한국동북아학회, 2003).

⁵ 조민, “통일정책과 국민통합,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (서울: 통일연구원, 2003).

등과 중첩되어 나타나는데 보수주의적 중장년층이 사회적 기득권 상실을 우려하는 반면, 젊은 세대는 그들의 꿈과 능력을 실현할 수 있는 사회적 기회가 구조적으로 차단되어 있는 현실에 대해 불만과 좌절을 느끼며 사회에 대해 비판과 거부감을 나타낸다는 것이다.

김병로⁶는 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 원인을 남북관계의 전환기적 상황에서 찾아야 한다고 지적한다. 남남갈등은 냉전에서 탈냉전으로 전환되는 상황에서 발생하고 있으며, 남한내의 냉전적 적대意識과 탈냉전적 화해정책의 충돌에서 기인하는 불가피한 현상이라는 것이다. 김병로는 특히 남남갈등이 몇 가지 정치·사회적 요인에 의해서 더욱 심각하게 표출되었다고 분석한다. 그 원인으로 국내의 지역갈등 구조와 미국 대북정책의 보수화정책을 들고 있다. 북한을 ‘악의 축’으로 언급하여 전쟁의 불안심리를 자극한 미국 대북정책의 보수화는 남한내 대미의식을 미군철수 대 미군철군반대로 양극화시키면서 남남갈등을 심화시켰다는 것이다. 또한 세대간 이념적 성향에 따른 갈등과 대북정책에 대한 언론사의 보도차이가 갈등을 심화시켰다는 것이다.

다음 통일정책의 형성 및 집행의 주요 섹터라고 할 수 있는 정치권, 시민단체, 언론의 통일정책과 관련된 갈등현상에 대한 연구를 살펴보자.

통일문제와 관련하여 정치권의 갈등양상을 다룬 논문에서, 김도중·김형중⁷은 남북문제와 연계된 국내정치를 담론구조 차원에서 분석하였다. 그들은 ‘담론’이란 이익의 다툼과 조정이라는 관점에서 보면 정책결정과 쟁점을 둘러싼 정치행위자들의 해석과 토론, 그리고 이에 수반되는 정치 투쟁 또는 주도권 장악의 다툼과정이란 이해한다. 따라서 정치는 거대한 담론의 체계이며 담론은 크게는 특정 정치체제에 대한, 작게는 특정 정책결정에 대한 권위를 부여하고 권력 및 사회적 가치의 분배양식을 정당화하는 데 핵심적인 매개역할을 담당한다고 본다. 담론은 접근방식 내지 인식을 중심으로

⁶ 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (서울: 통일연구원, 2003).

⁷ 김도중·김형중, “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (서울: 국제정치학회, 2000).

관념론적 접근과 유물론적 접근으로 나눌 수 있으며, 관념론적 담론보다는 유물론적 담론이 특정국가의 현실정치를 분석하는 접근방식에 더 적합하다고 본다. 이들은 이와 같은 담론의 구조적 개념을 이용하여 통일담론의 성격을 규정하고 선드퀴스트의 ‘재편성이론’을 적용하여 통일담론이 국내정치구조의 재편에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 통일담론은 새로운 균열축을 형성하기보다는 기존의 지역 균열축과 중첩되어 보혁갈등으로 나타날 가능성이 크다고 전망하였다. 그리고 이들은 각 정당이 강력한 리더십으로 남북문제를 둘러싼 이념적 갈등을 제압하고, 보수와 진보를 대표하는 기존의 지역정당체제가 더욱 심화될 것이라고 전망하였다.

최용섭⁸은 남북정상회담 이후 3당(민주당, 한나라, 자민련)간의 통일관에 대한 차이점은 거의 발견할 수 없으나, 대북정책에 있어서는 심각한 대립양상을 보인다고 파악하였다. 한나라당과 자민련은 보수입장을 지니고 있으며, 민주당은 이들 정당과 비교하여 진보적 입장을 지니고 있다는 것이다. 그리고 여야정당들은 평화통일, 화해협력 등 거시적인 목표와 정책에서는 동일한 노선을 견지하고 있으나 이를 실현하기 위한 전술적 측면에서는 많은 차이를 노정하고 있다는 것이다. 그는 대북정책에 대한 정당간의 입장차이가 통일정책의 속도, 대북지원의 적실성, 안보문제, 미국의 대북정책 지속에 대한 우려감 등의 문제를 중심으로 첨예하게 대립한다고 파악하고 있는데, 이는 대북정책이 여야 정당에 가져다 줄 수 있는 ‘정책 수행에 따른 손익계산서’의 차이때문이라고 분석하였다. 그는 대북정책이 명분상으로는 범국민적 관심사로 초당적 협력을 필요로 하는 중대정책과제이지만 실제 정책 수행에 있어서는 정파적 이익들이 개입될 수밖에 없는 ‘일상정책’의 성격을 가지고 있고 국내정쟁의 소재로서 얼마든지 활용가능한 자원이라는 것에 주목할 필요가 있다고 주장한다.

또한 최용섭은 시민단체들간의 통일논의도 정당과 마찬가지로 보수와 진보 성향으로 분리될 수 있는데, 특히 시민단체들의 통일논의는 정당보다

⁸ 최용섭, “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관,” 『한국동북아논총』, 제6권 제3호, 통권 20호 (서울: 한국동북아학회, 2001).

그 이데올로기 스펙트럼의 범주가 확장되어 극좌 내지는 극우적 성향에 이르는 다양한 면모를 보이고 있다고 지적한다. 보수적 입장을 지닌 자유시민연대와 보다 진보적 입장을 지닌 통일연대(6·15 남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한 통일연대)는 김정일 답방, 국가보안법 개정, 8·15 방북단 사건과 관련하여 보다 극명한 대립양상을 보였다. 그는 더욱이 대북정책을 둘러싼 정당간 갈등이 당파성과 정파적 이익과 연관되어 있는 반면, 시민단체간 갈등은 결코 조화될 수 없는 극단적 입장에 기인하기 때문에 더욱 심각하다고 분석하고 있다.

대북정책과 관련하여 시민단체간의 갈등을 연구한 논문에서 이정희⁹는 시민사회내에서 다른 어떤 영역보다도 남북관계와 대북정책을 둘러싼 갈등과 마찰이 첨예하고 폭발적인 양상으로 나타나는 것은 진보와 보수 간의 이념적 대립이 바탕에 깔려있기 때문인 것으로 파악하였다. 남북관계와 대북정책을 둘러싸고 표출되는 사회단체간 갈등 양상은 대북정책에 대한 시각, 접근방법, 접근속도 등에 대한 사회단체들의 상이한 시각차에 기인한다는 것이다. 이정희는 이를 규명하기 위하여 통일관련 대표적 단체인 민족화해범국민협의회(민화협), 자주평화통일민족회의(민족회의), 민족화해자주통일협의회(자통협), 6·15 남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한 통일연대(통일연대) 소속 단체들을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 남북 교류와 상호주의, 정상회담의 성과 및 영향, 북한의 변화 여부와 향후 변화 전망, 국가보안법 개폐, 미국의 변수, 통일방안, 대북화해협력 정책에 대한 인식의 7개 분야로 나누어 조사를 실시한 결과 북한의 변화에 대한 인식과 기대, ‘국가연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’에 대한 인식에서는 사회집단들간에 유사성이 나타났으며, 그 외의 분야에서는 집단간의 인식 편차가 큰 것으로 나타났다. 특히 국가보안법과 미국의 대외정책에 대해서는 소속해 있는 모집단의 성격에 따라 그 인식차가 큰 것으로 나타났다. 이것은 통일관련 사회단체들이 통일문제와 관련된 우리사회내 진보와 보수의 세력 구도

⁹ 이정희, “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로,” 『국제정치논집』, 제42집 4호 (서울: 한국국제정치학회, 2002).

를 반영하고 있기 때문이라고 분석하였다.

통일 및 대북관련 정책에 대한 언론의 영향력을 연구한 이준웅¹⁰은 정치 이념과 정치지식, 권위주의 성격과 같은 사회정치적 변수들과 북한에 대한 고정관념을 포함한 북한 주민과 관련된 인식의 변수들을 통제된 상태에서 언론의 영향력을 분석하였다. 그는 특히 언론이 이슈에 대한 이야기를 구성하는 방식에 따라 그 이슈에 대한 이해의 틀이 형성되면서 개인의 의견이 변화할 수 있다는 ‘여론 형성 및 변화에 대한 틀 짓기 모형’과 ‘해석적 틀’이라는 개념을 활용하였다. 통일에 대한 ‘해석적 프레임’은 통일에 관련된 개인의 기대와 판단에 사용되는 정보를 통합하고, 태도를 형성하고 최종 결정을 내리는 데 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이 연구는 개개인의 해석적 프레임(민족공동체프레임과 ‘이해득실’을 따지는 실용주의적 프레임)에 따라 통일문제를 인식하는 태도와 의견이 달라짐을 확인하였다. 즉 통일을 ‘민족통합’으로 보는 사람은 ‘이해득실’의 관점에서 보는 사람에 비해 통일을 보다 감정적으로 접근할 가능성이 높으며 통일에 대한 태도가 보다 긍정적인 반면, ‘경제적 이해득실’의 관점에서 통일에 접근하는 사람은 ‘민족통합’적 시각을 지닌 사람에 비해 남북협력이나 교류 문제를 보다 냉정한 관점에서 평가할 것이라는 것이다. 이러한 관점에서 이준웅은 미디어가 대북정책을 틀짓는 방식이 일반시민들이 대북정책 및 남북문제를 인식하고 판단하고 의사결정을 내리는 데 많은 영향을 미칠 것이라고 결론지었다.

김대중 정부의 대북정책으로 인한 남남갈등의 심화속에서 언론의 역할을 연구한 박선원¹¹은 언론이 여론의 수렴 및 전달통로이기도 하지만 언론이 하나의 사회적 권력으로서 자신들의 이익을 유지·확대·강화하기 위해 여론형성에 직접적인 영향력을 미치려고 한다고 주장하였다. 그는 보수언론

¹⁰ 이준웅, “언론매체 이용 및 해석적 틀이 통일 및 대북 정책에 대한 의견에 미치는 효과,” 『한국언론학보』, 제48권 1호 (서울: 한국언론학회, 2004); “통일을 위한 방송의 역할-북한관련 정보추구의 통일에 대한 해석적 프레임이 통일정책에 대한 여론에 미치는 영향,” 『방송연구』, 2000년 겨울호.

¹¹ 이교덕, “대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화추이,” 『대북포용정책과 국내 정치 여건 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000).

과 자유주의적 언론은 단순히 여론을 전달하는 데 머무르지 않고 특정 정책을 적극적으로 지지하거나 반대한다는 점에 주목하였다. 그는 이를 입증하기 위해서 1998년부터 2002년 4월까지 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 정부, 보수언론(조선일보, 중앙일보, 동아일보), 자유주의 언론(한겨레, 경향신문, 대한매일, 한국일보)의 여론조사를 비교·분석하였다. 그 결과 언론사의 대북정책에 대한 태도가 특정정당에 대한 지지 혹은 반대와 관련되어 있다는 것을 발견하였다. 또한 특정한 당파적 입장을 지지한 언론이 여론에 미치는 역할은 크지 않음도 밝혔다.

그리고 정부의 대북정책을 둘러싸고 틀짓기와 의제설정에서 보수적 언론을 대표하는 조선일보와 자유주의적 언론 중 하나인 한겨레가 어떤 차이를 보이는지를 분석한 박홍원¹²의 연구가 있다. 박홍원은 1998년 2월부터 2001년 7월까지 조선일보와 한겨레가 대북정책의 하위주제를 구성하는 방식, 취재원 활용패턴, 대북정책을 총체적으로 구성하는 프레이밍의 방식 등에서 보여준 유사성과 차이점을 폭넓고 심도있게 분석하였다. 두 신문이 하위주제 설정에서 보이는 가장 큰 차이점은 조선일보는 군사안보를 비중있게 다룬 반면, 한겨레는 경제협력을 더 비중있게 다루었다는 것이다. 이것은 두 신문이 강조하고자 하는 대북정책의 측면이 서로 다르기 때문인 것으로 분석되었다. 대북정책에 대한 조선일보와 한겨레의 입장 차이는 김대중 정부의 여타 정책에 대한 태도로 확장되며, 이러한 경향은 언론의 보도태도가 정당선호도와 병행현상을 보인다는 박선원의 주장을 뒷받침한다.

또한 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 언론 논조를 분석함으로써 한국정치 체계의 정치커뮤니케이션 네트워크를 진단하고 언론 논조와 국민 여론과의 관계를 규명하고자 한 김재홍¹³의 연구가 있다. 김재홍은 대북포용정책의 등장 이후 통일·안보에 대한 주요 신문들의 논조를 대북포용

¹² 박홍원, “언론과 김대중 정부의 대북정책: 조선일보와 한겨레신문의 내용분석,” 2002년 5월 23-24일 경남대학교와 조지타운 대학교, 한국언론재단 공동주최 국제회의 『The Korean Peninsula after the Summit: Two Years of Development and Future Prospects』 발표문.

¹³ 김재홍, “김대중 정부의 대북 포용정책에 대한 언론논조와 국민여론의 비교분석,” 『한국정치학회보』, 제37집 2호 (서울: 한국정치학회, 2003).

정책과 관련한 세 시기(남북정상회담 이전, 정상회담 이후, 언론사 세무조사)로 나누어 분석하고 그것이 국민여론과 어떤 관계에 있는지 비교 평가하였다. 그 결과 세 시기에 나타난 국민여론은 그다지 변화가 없었던 반면, 각 신문의 논조는 매우 달랐다. 특히, 동아, 조선, 중앙의 경우, 남북정상회담 즈음을 제외하고는 대북정책에 대한 견제와 비판이 일반 국민여론과 지나치게 괴리되어 있음에 주목하였다. 그는 이러한 현상은 이들 신문들이 언론사의 주관적 입장에 따라 논조가 좌우되어 논조의 일관성을 가지고 있지 않다는 한 가지 지표이며, 이로 인해 언론이 정치커뮤니케이션 모델의 채널로서 직선형의 투명한 매체가 아니라 굴곡형의 불투명한 매체라는 것을 입증한다고 지적하였다.

II

통일문제에 대한 배경변수별 여론 추이

1996년과 1997년을 제외하고 「통일연구원」은 1992년부터 1995년까지는 20세 이상의 성인 남녀 1,500명, 1998년에는 1,000명, 1999년에는 1,200명, 2003년에는 1,000명을 대상으로 통일문제에 관한 여론조사를 실시했다. 시대적 상황을 반영하다 보니 매년 똑같은 질문을 한 것은 아니나 비교적 설문 의 일관성이 유지되었기 때문에 특정 문제에 대한 여론의 변화 추이를 관찰할 수 있다.¹⁴

여론조사를 실시한 시기는 정부별로 보면 김영삼 정부와 김대중 정부, 노무현 정부를 포괄하고 있기 때문에 각각의 정부 동안 통일문제에 대한 국민의 시각이 어떤 변화를 보이고 있는지를 분석할 수 있다. 이러한 분석은 통일문제에 대한 국민의 인식과 역대 정부가 취한 대북정책 사이에 특정한 상관관계가 존재하는지의 여부나 또는 그 상관관계에서의 변화 여부를 파악하는 데 필요하다.

또한 우리 사회내에 통일문제에 대한 시각에서 갈등이 존재하고 그 갈등을 해소해야 한다면 갈등의 원인에 대한 정확한 이해가 필수적인데, 통일문제에 대한 국민의 인식은 성별이나 연령, 학력, 생활수준, 거주지역 등 배경변수에 따라 차이를 보일 수 있다.

갈등의 대상이 되고 있는 통일문제는 많지만 문제마다 갈등의 심도가 다르고 근본적인 문제와 파생적인 문제가 있는 등 문제의 본질에서도 차이가 있기 때문에 문제 모두를 다루는 것은 무의미할 뿐 아니라 가능하지도 않다.

따라서 여기서는 김영삼 정부에서 노무현 정부에 이르기까지 통일문제 가운데 우리 사회내 갈등의 핵심 원인이 될 것으로 보이는 문제에 대한 여론 변화 추이를 배경변수별로 살펴보고자 한다.

¹⁴ 여론조사 결과와 그 분석에 대해서는 박종철 외, 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1992); 서재진 외, 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1993); 최수영 외, 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1994); 최수영 외, 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1995); 최진욱 외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1998); 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조. 2003년의 조사결과는 단행본으로 출간되지 않았다.

1. 북한의 정체성에 대한 인식

통일문제에 대한 우리 사회내 갈등의 출발점이자 근원적인 밑바탕은 현 상황에서 북한에 대한 어떤 정책이 가장 바람직한 것인가 하는 시각 차이이다. 대북정책의 기초에 대해 우리 사회의 한편에서는 북한에 대한 적극적인 포용을 주장하는 반면, 다른 한편에서는 북한의 변화 유도를 위한 엄격한 상호주의와 압박을 요구한다. 이 두 가지의 상반되는 기초는 북한을 어떤 존재로 인식하고 있느냐와 직결되어 있다.

북한에 대한 기본적인 인식을 살펴보기 위해 “북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하고 ‘협력대상’, ‘지원대상’, ‘경쟁대상’, ‘경계대상’, ‘적대대상’이라는 선택지를 주었다. 그 응답을 성별, 연령, 학력, 거주지역, 소득수준 등 배경변수에 따라 정부별로 살펴보면 다음과 같다.

가. 김영삼 정부

(단위: %)

조사년도		1994년					1995년				
대북인식		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
전 체		39.2	20.4	2.5	30.7	7.1	11.7	25.2	3.5	43.7	15.9
성별	남	39.1	20.5	1.6	32.4	6.4	13.7	27.2	2.9	41.2	15.0
	여	39.3	20.3	3.3	29.1	7.8	9.8	23.2	4.0	46.2	16.8
연령	20대	37.5	29.9	3.0	25.4	4.2	13.6	34.1	3.6	38.9	9.8
	30대	41.5	21.1	2.2	28.6	6.5	14.7	27.2	2.9	42.3	13.0
	40대	41.0	13.5	2.4	33.1	10.0	10.6	20.5	2.3	48.5	18.2
	50대	37.3	13.0	1.9	37.7	9.4	7.7	16.7	4.9	46.0	24.7
	60대 이상	38.8	9.0	3.0	40.3	9.0	3.6	12.5	3.6	55.4	25.0
학력	중졸이하	39.6	11.2	1.8	36.4	10.4	5.9	15.1	5.9	47.2	25.9
	고졸	39.7	19.1	3.7	29.8	7.7	9.8	23.5	3.4	46.5	16.8
	대재이상	38.1	29.1	1.1	28.0	3.7	18.1	34.0	2.0	37.6	8.3
거주지역	서울/경기	36.9	21.7	3.0	31.3	7.1	12.6	24.4	2.7	43.6	16.8
	경상	37.5	20.2	2.5	30.9	8.4	12.6	22.5	3.4	48.3	13.1
	충청	45.1	20.5	1.5	25.6	7.2	14.0	28.7	5.6	32.6	19.1
	전라	45.7	19.2	0.7	31.8	2.6	4.8	27.9	4.8	46.3	16.3
	충청	41.8	9.1	3.6	38.2	7.3	6.3	36.5	3.2	38.1	15.9
가구소득	79만원 이하	42.0	10.5	3.5	37.8	5.6	5.2	17.7	4.2	47.9	25.0
	80-119만원	39.9	20.3	2.1	28.1	9.6	8.5	21.1	3.2	46.1	21.1
	120-199만원	38.7	22.1	3.1	28.9	7.0	11.3	23.8	3.8	43.7	17.3
	200-299만원	37.8	22.1	1.5	31.0	7.7	13.6	30.7	3.7	41.3	10.7
	300만원 이상	40.2	20.1	2.1	34.0	3.6	16.4	27.6	2.2	42.7	11.1

우선 위에서 보는 바와 같이 두 개년도의 조사결과는 큰 차이를 보이고 있다. 1995년의 경우 북한에 대한 부정적인 인식이 크게 늘었는데, 이는 대북 쌀지원 과정에서 삼선비너스호 억류 등 북한이 보여준 비상식적인 행동에 국민들이 실망한 데 있는 것으로 보인다.

북한을 ‘지원대상’이나 ‘협력대상’으로 보는 것을 ‘긍정적 인식’이라고 하고, ‘경계대상’이나 ‘적대대상’으로 보는 것을 ‘부정적 인식’이라고 하면 배경변수별로 약간의 차이가 발견된다.

(단위: %)

조사년도		1994년		1995년	
대북인식		긍정적	부정적	긍정적	부정적
전 체		59.6	37.8	36.9	59.6
성별	남 자	59.6	38.8	40.9	56.2
	여 자	59.6	36.9	33.0	63.0
연령	20 대	67.4	29.6	47.7	48.7
	30 대	62.6	35.1	41.9	55.3
	40 대	54.5	43.1	31.1	66.7
	50 대	50.3	47.1	24.4	70.7
	60대 이상	47.8	49.3	16.1	80.4
학 력	중졸이하	50.8	46.8	21.0	73.1
	고 졸	58.8	37.5	33.3	63.3
	대재이상	67.2	31.7	52.1	54.2
거주 지역	서울/경기	58.6	38.4	37.0	60.4
	경 상	57.7	39.3	35.1	61.4
	전 라	65.6	32.8	42.7	51.7
	충 청	64.9	34.4	32.7	62.6
	강 원	50.9	45.5	42.8	54.0
가구 소득	79만원 이하	52.7	42.4	22.9	72.9
	80-119만원	60.2	37.7	29.6	67.2
	120-199만원	60.8	35.9	35.1	61.0
	200-299만원	59.9	38.7	44.3	52.0
	300만원 이상	60.3	37.6	44.0	53.8

대체로 남자보다는 여자가, 나이가 많을수록, 학력과 소득수준이 낮을수록 북한을 부정적으로 인식하고 있다. 특히 연령의 경우 30대를, 학력의 경우 대학교육의 유무를 기준으로 놓고 보면 이러한 경향은 더욱 뚜렷해진다. 거주지역으로는 전라도가 타 지역에 비해 북한을 긍정적으로 인식하고 있는 것이 주목할 만하다.

나. 김대중 정부

(단위: %)

조사년도		1998년						1999년					
대북인식		지원 대상	협력 대상	경쟁 대상	경계 대상	적대 대상	모름	지원 대상	협력 대상	경쟁 대상	경계 대상	적대 대상	모름
전 체		12.4	24.8	3.3	40.6	13.8	5.1	19.3	32.6	3.1	28.7	8.2	8.2
성별	남 자	12.9	28.7	3.2	39.6	11.9	3.6	18.3	34.6	3.2	30.7	7.3	5.9
	여 자	11.9	21.0	3.4	41.6	15.6	6.5	20.3	30.7	3.0	26.7	9.0	10.3
연령	20 대	12.4	31.6	3.3	37.8	10.9	4.0	18.1	38.7	2.4	23.6	5.7	11.5
	30 대	13.6	30.1	3.6	36.9	11.5	4.3	22.7	33.6	3.3	26.7	7.6	6.1
	40 대	13.3	23.2	2.8	43.6	12.2	5.0	21.6	32.9	3.2	27.9	8.6	5.9
	50 대	11.5	15.6	4.7	45.3	18.2	4.7	14.8	24.5	3.4	37.6	11.4	8.4
	60대 이상	8.2	6.8	0.0	45.2	26.0	13.7	17.5	26.3	3.8	33.8	10.0	8.8
세대	30세 이하	11.9	32.4	3.2	37.5	10.9	4.2	19.6	38.9	2.7	22.8	5.4	10.7
	31세 이상	12.6	21.4	3.3	42.0	15.1	5.5	19.2	29.7	3.3	31.3	9.4	7.0
학력	중졸이하	8.4	13.4	4.5	43.6	20.8	9.4	14.3	23.8	4.8	30.0	13.3	13.8
	고 졸	12.7	17.6	3.5	44.9	15.9	5.5	21.9	28.1	2.6	30.6	8.3	8.4
	대재이상	14.2	38.0	2.5	34.7	8.1	2.5	18.1	44.3	2.8	24.9	5.2	4.7
거주 지역	서울/경기	13.3	25.5	2.6	40.8	13.5	4.1	18.8	33.5	2.7	29.5	7.8	7.7
	경 상	12.8	20.1	3.1	42.6	15.2	6.2	26.5	27.4	3.5	25.9	7.5	9.2
	전 라	16.8	30.3	5.0	31.9	14.3	1.7	16.2	42.3	2.8	17.6	14.1	7.0
	충 청 원	5.0	30.7	2.0	48.5	7.9	5.9	9.0	32.0	3.3	44.3	3.3	8.2
	강 영	3.0	18.2	12.1	27.3	21.2	18.2	7.5	32.5	5.0	32.5	12.5	10.0
가구 소득	120만원미만	12.9	21.0	3.6	43.8	13.4	5.4	21.1	27.0	2.5	29.1	5.9	14.3
	120-199만원	12.9	22.0	4.6	37.1	16.3	7.1	18.4	29.6	3.5	31.4	9.7	7.3
	200-200만원	9.7	28.1	3.4	40.4	15.0	3.4	19.5	36.8	4.2	26.0	7.8	5.7
	300만원 이상	15.1	30.8	0.6	44.0	6.9	3.1	19.2	39.5	0.6	26.0	7.9	6.8

이전에 비해 김대중 정부에 들어와 북한에 대한 부정적 인식이 다소 낮아졌는데, 이는 교류와 협력을 강조하는 대북포용정책에 따른 것으로 보이며, 특히 1998년의 경우 금강산 관광사업의 성사가 영향을 미친 것으로 분석된다. 북한에 대한 부정적 인식이 대폭 낮아지지 않은 것은 잠수정 침투 사건과 미사일 시험발사 등과 같은 북한의 군사적 위협에 대한 인식이 작용했기 때문인 듯하다.¹⁵

한편 1999년의 조사결과는 1995년 및 1998년의 조사결과와 비교해 커

¹⁵ 최진욱 외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』, p. 9.

다란 변화를 보여주고 있다. 배경변수를 무시하면 북한에 대한 부정적 인식은 1995년과 1998년에 각각 59.6%와 54.4%였으나, 1999년에는 36.9%로 대폭 낮아졌다. 이는 남북한간 교류·협력을 강조하는 대북포용정책의 추진, 금강산 관광사업의 확대, 서해교전에서의 승리 등과 함께 경제위기를 벗어나면서 전반적으로 북한에 대한 국민들의 자신감이 상승했기 때문이라고 해석할 수 있다.¹⁶

(단위: %)

조사년도		1998년		1999년	
대북인식		긍정적	부정적	긍정적	부정적
전 체		37.2	54.4	51.9	36.9
성별	남 자	41.6	51.5	52.9	38.0
	여 자	32.9	57.2	51.0	35.7
연령	20 대	44.0	48.7	56.8	29.3
	30 대	43.7	48.4	56.3	34.3
	40 대	36.5	55.8	54.5	36.5
	50 대	27.1	63.5	39.3	49.0
	60대 이상	15.0	71.2	43.8	43.8
세대	30세 이하	44.3	48.4	58.5	28.2
	31세 이상	34.0	57.1	48.9	40.7
학력	중졸이하	21.8	64.4	38.1	43.3
	고 졸	30.3	60.8	50.0	38.9
	대재이상	52.2	42.8	62.4	30.1
거주지역	서울/경기	38.8	54.3	52.3	37.3
	경 상	32.9	57.8	53.9	33.4
	전 라	47.1	46.2	58.5	31.7
	충 청	35.7	56.4	41.0	47.6
	강 원	21.2	48.5	40.0	45.0
가구소득	120만원 미만	33.9	57.2	48.1	35.0
	120-199만원	34.9	53.4	48.0	41.1
	200-200만원	37.8	55.4	56.3	33.8
	300만원 이상	45.9	50.9	58.7	33.9

김대중 정부의 대북포용정책이 본격적으로 추진된 1999년의 경우를 배경변수별로 보면 북한에 대한 긍정적 인식이 30세 이하는 58.5%, 31세 이상은 48.9%로서 약 10%의 차이를 보였다. 학력별로는 중졸이하가 응답자의 38.1%, 고졸은 50.0%, 대재 이상은 62.4%가 북한을 긍정적으로 인식하

¹⁶ 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 9.

고 있는 것으로 나타나 학력이 높을수록 북한을 긍정적으로 바라보고 있음을 알 수 있다. 또한 가구소득이 높을수록 북한을 긍정적으로 인식하고 있으며 북한에 대한 긍정적 인식을 거주지로 보면 전라도가 58.5%, 경상도가 53.9%, 서울·경기지역이 52.3%로 높은 반면, 충청도는 41.0%, 강원도가 40.0%로서 상대적으로 낮다.

다. 노무현 정부

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
전 체		16.2	38.2	4.5	28.6	12.5
성별	남 자	17.0	37.6	3.7	25.7	16.0
	여 자	15.4	38.8	5.3	31.6	8.9
연령	20대	16.8	44.9	5.4	24.7	8.2
	30대	15.5	48.5	3.3	25.9	6.7
	40대	16.0	31.0	5.0	36.0	12.0
	50대	13.8	25.9	3.4	32.8	24.1
	60대 이상	20.0	18.9	4.4	27.8	28.9
세대	30세 이하	17.5	45.0	5.7	23.8	8.0
	31세 이상	15.5	34.3	3.8	31.4	15.0
학력	중졸 이하	13.5	28.8	8.8	28.8	20.0
	고 졸	15.5	35.7	4.3	29.9	14.7
	대졸 이상	18.0	44.2	2.9	27.4	7.5
거주 지역	서울/경기	16.3	37.8	3.7	29.5	12.7
	경 상	14.2	39.9	5.6	28.7	11.6
	전 라	22.0	39.4	6.4	21.1	11.0
	충 청	13.2	34.1	3.3	34.1	15.4
	강 원	21.4	35.7	3.6	25.0	14.3
가구 소득	100만원 미만	15.7	24.1	12.0	28.7	19.4
	100-199만원	17.6	43.0	5.7	20.7	13.0
	200-299만원	15.2	36.3	4.2	29.1	15.2
	300-399만원	14.7	44.0	2.2	31.6	7.6
	400만원 이상	19.2	39.2	0.8	33.6	7.2

노무현 정부에서의 조사결과를 보면 북한에 대한 긍정적 인식이 54.4%, 부정적 인식이 41.1%였다. 대체로 김대중 정부 때의 인식이 그대로 유지되고 있다고 할 수 있다. 배경변수별 차이를 보다 알기 쉽게 하기 위해 위의 표를 긍정적 인식과 부정적 인식으로 대별하여 수정해 보면 다음과 같이 나타난다.

(단위:%)

대북인식		긍정적	부정적
전 체		54.4	41.1
성별	남 자	54.6	41.7
	여 자	54.2	40.5
연령	20대	61.7	32.9
	30대	64.0	32.6
	40대	47.0	48.0
	50대	39.7	56.9
	60대 이상	38.9	56.7
세대	30세 이하	62.5	31.8
	31세 이상	49.8	46.4
학력	중졸 이하	42.3	48.8
	고 졸	51.2	44.6
	대졸 이상	62.2	34.9
거주 지역	서울/경기	54.1	42.2
	경 상	54.1	40.3
	전 라	61.4	32.1
	충 청	47.3	49.5
	강 원	57.1	39.3
가구 소득	100만원 미만	39.8	48.1
	100-199만원	60.6	33.7
	200-299만원	51.5	44.3
	300-399만원	58.7	39.2
	400만원 이상	58.4	40.8

노무현 정부에서도 연령이 낮을수록 북한에 대해 긍정적인데, 특히 40대를 기준으로 큰 변화를 보인다. 학력과 소득수준이 높을수록 북한을 긍정적으로 인식하고 있는 것은 이전 정부 때와 마찬가지로이다. 또한 거주지로 볼 때 전라도가 북한에 호의적인 것도 동일하다.

2. 북한 변화에 대한 인식

북한이 변화하고 있는가, 아니면 변화하지 않고 있는가 하는 문제는 북한의 변화 여부를 둘러싸고 우리 사회에 대립되는 견해가 있음에 비추어 매우 중요한 주제이다.

북한의 변화 여부에 대한 판단은 변화의 개념에 관한 이해와 관점에 따라 달라질 수 있는 것이지만, 변화를 긍정하는 쪽은 북한이 이미 대내외정책과 대남정책에서 변화를 보이고 있을 뿐 아니라 설사 그 변화가 적다 하더라도 그 의미를 결코 과소평가할 수 없다는 입장을 지니고 있다. 반면, 변화를 부정하는 쪽은 표면적 변화가 아닌 본질적 내용의 변화가 중요한데 북한은 ‘우리식 사회주의’의 지속과 대남 혁명전략을 고수하고 있어 변화하고 있다고 볼 수 없다고 주장한다.

북한의 변화여부와 그 전망에 대한 이러한 국민들의 시각은 국민들이 어떤 방향으로 대북정책이 전개되어야 한다고 생각하느냐를 가늠할 수 있는 척도라고 할 수 있다. 예컨대 국민 대다수가 북한이 체제내 개혁과 대남 관계 개선 지향의 변화를 보인다고 인식할 경우 국민 대다수는 그 변화를 촉진할 수 있는 대북정책을 지지할 것이라고 생각할 수 있다. 이러한 맥락에서 북한의 변화정도와 전망에 대한 국민들의 견해를 배경변수별로 살펴 보는 것은 의미가 있다.

가. 김영삼 정부

(단위: %)

조사년도		1994					1995						
대북인식		매우 변화	약간 변화	계	거의 불변	전혀 불변	계	매우 변화	약간 변화	계	거의 불변	전혀 불변	계
전 체		17.8	54.0	71.8	23.5	4.7	28.2	9.5	38.7	48.2	39.0	12.9	51.9
성별	남 자	19.1	52.0	71.1	23.5	5.4	28.9	9.9	39.4	49.3	35.9	14.7	50.6
	여 자	16.6	55.9	72.5	23.4	4.1	27.5	9.0	37.9	46.9	42.0	11.0	53.0
연령	20 대	20.6	52.8	73.4	22.2	4.4	26.6	10.2	45.5	55.7	35.9	8.4	44.3
	30 대	15.9	54.0	69.9	25.4	4.7	30.1	11.5	40.1	51.6	36.5	11.8	48.3
	40 대	17.5	56.6	74.1	21.9	4.0	25.9	6.8	33.7	40.5	44.3	15.2	59.5
	50 대	16.9	54.2	71.1	23.4	5.5	28.9	8.3	34.0	42.3	41.0	16.7	57.7
	60대 이상	14.9	52.2	67.1	26.9	6.0	32.9	7.1	25.0	32.1	44.6	23.2	67.8
학력	중졸이하	16.9	56.5	73.4	21.3	5.3	26.6	7.4	34.0	41.4	42.9	15.7	58.6
	고 졸	17.0	54.2	71.2	23.9	4.9	28.8	10.1	38.6	48.7	38.2	13.1	51.3
	대재이상	19.6	51.9	71.5	24.4	4.1	28.5	9.9	41.7	51.6	37.6	10.7	48.3
거주 지역	서울/경기	16.5	54.3	70.8	24.9	4.2	29.1	10.3	36.8	47.1	39.4	13.4	52.8
	경 전	18.0	57.3	75.3	19.3	5.5	24.8	7.8	38.4	46.2	40.9	12.9	53.8
	충 라	24.6	50.8	75.4	21.0	3.6	24.6	9.0	47.2	56.2	32.6	11.2	43.8
	청 창	15.9	49.0	64.9	29.1	6.0	35.1	11.6	34.7	46.3	41.5	12.2	53.7
	강 원	12.7	49.1	61.8	32.7	5.5	38.2	7.9	46.0	53.9	33.3	12.7	47.0
가구 소득	79만원 이하	16.8	51.0	67.8	26.6	5.6	32.2	6.3	25.0	31.3	52.1	16.7	68.8
	80-119만원	17.4	53.0	70.4	24.2	5.3	29.5	9.5	37.7	47.2	36.6	16.2	52.8
	120-199만원	16.6	55.2	71.8	23.6	4.6	28.2	8.8	41.7	50.5	38.1	11.3	49.4
	200-299만원	18.6	56.3	74.9	21.2	3.8	25.0	11.2	39.2	50.4	37.6	12.0	49.6
	300만원이상	21.1	50.0	71.1	23.7	5.2	28.9	9.3	37.8	47.1	40.9	12.0	52.9

김영삼 정부에서 북한의 변화정도에 대한 인식 역시 연령별 차이가 눈에 띈다. 즉 나이가 많은 사람이 적은 사람보다 북한의 변화정도를 낮게 평가하고 있는데, 이는 남북관계가 일시 경색된 1995년의 경우에 두드러진다. 1995년의 경우 성별에 따른 차이는 통계적으로 유의미하나 뚜렷하지는 않으며 학력과 가구소득은 북한의 변화정도에 대한 평가에 있어서 통계적인 차이가 없었다.¹⁷ 그러나 김대중 정부부터는 성별이나 학력별 차이가 발견된다.

¹⁷ 최수영 외, 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』, pp. 26~27.

나. 김대중 정부

(단위: %)

조사년도		1998					1999						
대북인식		매우 변화	약간 변화	계	별로 불변	거의 불변	계	매우 변화	약간 변화	계	별로 불변	거의 불변	계
전 체		10.0	40.2	50.2	34.3	11.1	45.4	12.1	53.5	65.6	19.3	8.9	28.2
성별	남	11.3	45.3	56.6	30.9	10.5	41.4	13.7	55.6	69.3	18.5	7.8	26.3
	자 여	8.7	35.2	43.9	37.6	11.7	49.3	10.5	51.5	62.0	20.0	10.0	30.0
연령	20 대	14.5	36.7	51.2	36.7	8.4	45.1	10.6	54.7	65.3	16.3	10.6	26.9
	30 대	9.7	44.1	53.8	31.5	10.4	41.9	12.4	52.4	64.8	22.7	8.5	31.2
	40 대	10.5	45.3	55.8	29.3	10.5	39.8	10.8	54.5	65.3	22.1	7.7	29.8
	50 대	6.8	37.5	44.3	37.5	13.0	50.5	16.0	55.3	71.3	14.3	6.8	21.1
	60대 이상	1.4	32.9	34.3	39.7	20.5	60.2	8.8	45.0	53.8	23.8	13.8	37.6
세대	30세 이하	13.8	38.8	52.6	35.3	8.3	43.6	10.7	55.8	66.5	15.3	10.7	26.0
	31세 이상	8.3	40.8	49.1	33.9	12.4	46.3	12.7	52.5	65.2	21.0	8.1	29.1
학력	중졸이하	5.9	37.1	43.0	35.1	15.3	50.4	15.7	50.0	65.7	13.8	8.6	22.4
	고 졸	8.4	37.7	46.1	36.5	12.7	49.2	10.3	52.0	62.3	22.0	10.3	32.3
	대재 이상	13.7	44.3	58.0	31.6	7.3	38.9	13.0	57.8	70.8	17.9	7.0	24.9
거주 지역	서울/경기	10.3	39.1	49.4	34.1	11.6	45.7	14.6	50.1	64.7	20.8	8.9	29.7
	경상	8.0	44.6	52.6	34.9	9.7	44.6	6.1	57.1	63.2	17.9	10.4	28.3
	전라	8.4	41.2	49.6	37.0	12.6	49.6	19.7	54.9	74.6	16.2	7.0	23.2
	충청	17.8	35.6	53.4	27.7	10.9	38.6	9.8	59.8	69.6	19.7	6.6	26.3
	강원	6.1	27.3	33.4	42.4	12.1	54.5	10.0	45.0	55.0	20.0	10.0	30.0
가구 소득	120만원 미만	10.3	36.2	46.5	31.3	16.1	47.4	9.3	52.7	62.0	19.4	9.7	29.1
	120-199만원	7.4	43.1	50.5	35.7	9.7	45.4	12.6	52.4	65.0	21.2	7.5	28.7
	200-299만원	11.2	40.1	51.3	36.0	7.9	43.9	11.1	56.9	68.0	16.5	9.6	26.1
	300만원 이상	13.2	39.6	52.8	32.7	12.6	45.3	16.4	50.8	67.2	19.2	10.2	29.4

위의 표에서 보듯이 1998년의 경우 북한의 변화에 대하여 여자보다는 남자가, 학력이 높을수록 긍정하는 것으로 나타났다. 지역별로는 강원도가 상대적으로 북한의 변화에 대해 부정적 평가가 많았다.

1999년의 경우는 다른 연도에 비해 전체적으로 북한의 변화를 인정하는 비율이 늘어났다. 이는 금강산 관광과 민간차원에서의 남북 경제협력에 이루어진 데 따른 것으로 보인다. 북한이 변하고 있다는 응답은 남자가 여자보다 다소 높았고, 연령별로는 60세 이상이 북한의 변화를 가장 인정하지 않았으나 세대별 차이는 보이지 않았다. 학력별로 보면 고졸이 북한의 변화를 가장 부정했고 거주지역으로는 전라도가 북한의 변화를 가장 많이 인정한 반면, 강원도가 그 반대였다.

다. 노무현 정부

“귀하는 최근 4~5년 동안 북한이 변하고 있다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대한 대답을 표로 나타내면 다음과 같다.

(단위: %)

		많이변화	약간변화	계	별로불변	거의불변	계
전 체		16.1	44.5	60.6	28.2	11.2	39.4
성별	남 자	16.8	44.3	61.1	25.3	13.6	38.9
	여 자	15.4	44.7	60.1	31.1	8.8	39.9
연령	20대	17.4	44.4	61.8	27.3	10.9	38.2
	30대	18.2	48.8	67.0	24.0	9.1	33.1
	40대	10.9	46.5	57.4	32.2	10.4	42.6
	50대	18.7	37.4	56.1	30.1	13.8	43.9
	60대 이상	14.3	38.5	52.8	30.8	16.5	47.3
세대	30세 이하	17.5	45.9	63.4	26.8	9.9	36.7
	31세 이상	15.4	43.7	59.1	29.0	12.0	41.0
학력	중졸 이하	17.1	44.0	61.1	27.4	11.4	38.8
	고 졸	15.4	44.0	59.4	27.9	12.8	40.7
	대졸 이상	16.4	45.1	61.5	28.7	9.7	38.4
거주 지역	서울/경기	16.9	41.5	58.4	28.4	13.1	41.5
	경 상	12.1	47.3	59.4	29.7	11.0	40.7
	전 라	25.9	42.9	68.8	24.1	7.1	31.2
	충 청	9.8	53.3	63.1	29.3	7.6	36.9
	강 원	22.6	45.2	67.8	22.6	9.7	32.3
가구 소득	100만원 미만	13.8	48.3	62.1	28.4	9.5	37.9
	100-199만원	15.7	38.4	54.1	30.8	15.2	46.0
	200-299만원	17.9	46.7	64.6	23.7	11.7	35.4
	300-399만원	11.9	47.3	59.2	34.1	6.6	40.7
	400만원 이상	23.4	38.3	61.7	23.4	14.8	38.2

위에서 보듯이 북한의 변화를 인정하는 비율과 인정하지 않는 비율이 약 6:4 정도로 나타나, 김대중 정부 때의 1999년의 조사결과에 비해 인정하지 않는 비율이 약간 증가했다. 이는 2002년 중순의 서해교전과 연말로 가면서 점점 더 심각해진 북한 핵문제의 영향을 받은 것으로 보인다.

배경변수별로 보면 연령을 제외한 성별이나 학력, 가구소득에서 차이를 보이지 않았다. 노무현 정부에서도 연령이 낮을수록 북한의 변화를 인정하는 비율이 많은데, 특히 30대가 북한의 변화를 가장 많이 인정했다.

한 가지 흥미로운 점은 1999년까지 타지역에 비해 북한의 변화를 인정하는 데 인색했던 강원도가 2003년의 조사에서는 가장 많이 북한의 변화를 인정하는 곳으로 바뀐 점이다. 이것은 김대중 정부에서 금강산 관광이 활성화되고 동해선 연결이 논의되는 등 남북 관계개선을 직접 체험하고 있는 지역이란 것을 감안하면 이해가 된다.

3. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식

한국전쟁 이후 북한과의 전쟁은 항상 하나의 가능성으로서 존재하여 남북관계의 기본성격과 대북정책의 내용을 결정짓는 가장 중요한 변수로 작용하였다. 남북한간 다른 분야의 교류협력에 비해 한반도의 평화를 보장하기 위한 군사부문에서의 협력이 없다는 불만이 우리 사회내에 많은 점을 감안할 때 북한의 전쟁 도발 가능성에 대한 국민의 인식은 매우 중요한 조사대상이다.

북한의 전쟁도발 가능성을 어느 정도로 생각하고 있는가를 알아보기 위하여 “귀하는 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 어느 정도 되리라고 보십니까?”라는 질문을 하였는데, 그 대답은 다음과 같다.

가. 김영삼 정부

(단위: %)

조사년도		1995					
대북인식		매우 크다	다소 크다	계	별로 없다	거의 없다	계
전 체		10.7	44.1	54.8	34.3	11.0	45.3
성별	남 자	10.9	41.2	52.1	36.6	11.4	48.0
	여 자	10.5	46.9	57.4	32.0	10.6	42.6
연령	20 대	9.3	45.5	54.8	35.0	10.2	45.2
	30 대	8.4	39.9	48.3	38.5	13.2	51.7
	40 대	13.6	40.5	54.1	36.7	9.1	45.8
	50 대	13.3	50.9	64.2	26.2	9.6	35.8
	60세 이상	8.9	41.1	50.0	32.1	17.9	50.0
학력	중졸 이하	13.0	49.1	62.1	27.8	10.2	38.0
	고 졸	12.0	44.4	56.4	33.6	10.0	43.6
	대재 이상	7.4	40.4	47.8	39.4	12.9	52.3
거주 지역	서울/경기	13.4	41.5	54.9	32.5	12.6	45.1
	경상	7.8	49.7	57.5	34.5	8.0	42.5
	전라	6.2	39.9	46.1	41.6	12.4	54.0
	충청	10.9	44.9	55.8	36.1	8.2	44.3
	강원	12.7	42.9	55.6	27.0	17.5	44.5
가구 소득	79만원 이하	15.6	49.0	64.6	29.2	6.3	35.5
	80-119만원	14.1	40.1	54.2	34.5	11.3	45.8
	120-199만원	9.4	45.6	55.0	34.6	10.4	45.0
	200-299만원	8.8	43.2	52.0	34.9	13.1	48.0
	300만원 이상	10.2	44.9	55.1	34.2	10.7	44.9

북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가에 있어서 성별이나 가구소득에 따른 통계적인 차이는 보이지 않는다. 학력별로는 중요한 차이가 있는데, 학력이 낮은 사람이 높은 사람보다 북한의 전쟁 도발 가능성을 높게 평가했다. 특기할 것은 거주지역에 따라 북한의 도발 가능성에 대한 평가에서 큰 차이를 나타내고 있는 점이다. 전반적으로 북한에 상대적으로 호의적인 전라도가 북한의 전쟁도발 가능성도 가장 낮게 평가하고 있다.

나. 김대중 정부

(단위: %)

조사년도		1998						1999					
대북인식		매우 크다	다소 크다	계	별로 없다	거의 없다	계	매우 크다	다소 크다	계	별로 없다	거의 없다	계
전 체		12.2	45.5	57.7	31.2	7.7	38.9	4.9	39.3	44.2	42.4	8.5	50.9
성별	남	11.7	46.5	58.2	32.7	6.9	39.6	5.6	39.0	44.6	43.6	8.6	52.2
	여	12.7	44.6	57.3	29.7	8.5	38.2	4.3	39.7	44.0	41.3	8.4	49.7
연령	20대	12.7	51.3	64.0	29.1	5.8	34.9	6.0	43.5	49.5	38.7	7.9	46.6
	30대	9.7	39.4	49.1	36.2	11.8	48.0	4.5	39.4	43.9	45.5	6.7	52.2
	40대	8.8	48.6	57.4	34.3	4.4	38.7	4.1	30.6	34.7	51.8	9.9	61.7
	50대	12.5	45.8	58.3	28.1	7.3	35.4	5.1	42.6	47.7	35.0	9.3	44.3
	60대 이상	27.4	38.4	65.8	20.5	8.2	28.7	3.8	36.3	40.1	41.3	12.5	53.8
세대	30세 이하	12.8	51.0	63.8	28.5	6.7	35.2	5.6	43.7	49.3	39.1	7.8	46.9
	31세 이상	11.9	43.0	54.9	32.4	8.1	40.5	4.6	37.4	42.0	43.9	8.8	52.7
학력	중졸 이하	13.9	43.6	57.5	26.2	8.4	34.6	5.7	37.6	43.3	36.7	11.9	48.6
	고졸	14.6	45.4	60.0	30.5	6.5	37.0	5.3	40.7	46.0	41.4	7.6	49.0
	대재 이상	8.9	46.6	55.5	34.4	8.6	43.0	3.9	38.1	42.0	47.2	8.0	55.2
거주지역	서울/경기	13.5	43.9	57.4	30.8	8.3	39.1	6.0	39.7	45.7	41.3	6.9	48.2
	경상	7.3	44.3	51.6	36.7	8.3	45.0	2.9	42.9	45.8	42.4	8.9	51.3
	전라	16.0	49.6	65.6	26.1	5.9	32.0	5.6	41.5	47.1	43.7	7.7	51.4
	충청	14.9	48.5	63.4	26.7	5.0	31.7	4.9	29.5	34.4	44.3	14.8	59.1
	강원	15.2	54.5	69.7	21.2	9.1	30.3	5.0	25.0	30.0	47.5	10.0	57.5
가구소득	120만원 미만	14.7	49.1	63.8	23.2	8.0	31.2	5.9	40.1	46.0	38.8	8.4	47.2
	120-199만원	12.0	44.0	56.0	33.7	6.9	40.6	4.6	38.9	43.5	43.6	8.0	51.6
	200-299만원	11.2	44.6	55.8	34.1	8.6	42.7	3.9	41.3	45.2	41.6	9.0	50.6
	300만원 이상	10.7	45.3	56.0	32.1	7.5	39.6	6.2	35.6	41.8	45.8	9.0	54.8

1998년의 경우 국민의 과반수 이상이 북한의 도발 가능성에 대해 “크다”고 생각했는데, 이는 북한의 잠수정 침투사건과 미사일 시험발사의 영향 때문인 듯하다. 연령별로 볼 때 30대 이상의 연령에서 연령이 높을수록 북한의 전쟁도발 가능성을 높게 평가하는 경향이 있었다.

1999년은 거의 모든 범주의 대북인식에서 국민들의 견해가 이전에 비해 많은 변화를 보인 해였다. 1998년 말 금강산 관광이 시작되고 남북 경제교류가 활발히 진행된 때문인 것으로 추정된다. 북한의 전쟁도발 가능성에 대해서도 “없다”고 대답한 국민들이 1999년에는 1998년에 비해 10% 이상 증가했다.

연령별로 비교해 보면, 20대의 거의 과반수가 도발 가능성이 “있다”고 응답한 데 비해 전쟁을 경험한 세대인 60세 이상에서 그것보다 낮은 비율을 보였으며 40대가 34.7%로 도발 가능성을 가장 낮게 평가했다.

성별이나 학력 변수에 따른 통계적 차이는 나타나지 않으나 세대와 거주지역별로는 흥미로운 차이가 발견된다. 서울·경기지역, 경상도 및 전라도의 거주자들이 46% 내외의 비율로 북한의 전쟁도발 가능성을 인정한 데 비해, 충청도와 강원도의 거주자들의 34.4%와 30.0%만이 전쟁도발 가능성을 인정해 다른 지역의 거주자보다 10% 이상 낮은 비율을 보였다.

다. 노무현 정부

(단위: %)

		매우 크다	다소 크다	계	별로 없다	거의 없다	계
전 체		18.4	41.8	60.2	24.6	15.3	39.9
성별	남 자	17.8	35.2	53.0	28.7	18.4	47.1
	여 자	18.9	48.6	67.5	20.4	12.0	32.4
연령	20대	17.7	47.2	64.9	23.0	12.1	35.1
	30대	17.6	39.7	57.3	26.8	15.9	42.7
	40대	12.9	41.1	54.0	27.7	18.3	46.0
	50대	22.7	36.1	58.8	21.8	19.3	41.1
	60대 이상	29.5	36.4	65.9	21.6	12.5	34.1
세대	30세 이하	17.2	47.6	64.8	22.5	12.7	35.2
	31세 이상	19.0	38.4	57.4	25.9	16.7	42.6
학력	중졸 이하	19.9	38.6	58.5	24.6	17.0	41.6
	고 졸	20.1	41.7	61.8	24.5	13.7	38.2
	대졸 이상	16.2	43.1	59.3	24.8	16.0	40.8
거주 지역	서울/경기	19.1	41.0	60.1	24.4	15.5	39.9
	경 상	17.2	45.7	62.9	25.8	11.2	37.0
	전 라	14.2	36.3	50.5	26.5	23.0	49.5
	충 청	24.7	37.1	61.8	23.6	14.6	38.2
	강 원	13.3	53.3	66.6	13.3	20.0	33.3
가구 소득	100만원미만	20.9	39.1	60.0	20.9	19.1	40.0
	100-199만원	22.2	38.9	61.1	25.8	13.1	38.9
	200-299만원	19.6	44.0	63.6	22.3	14.1	36.4
	300-399만원	13.8	42.2	56.0	31.1	12.9	44.0
	400만원 이상	16.7	41.3	58.0	19.0	23.0	42.0

보는 바와 같이 노무현 정부에서 국민이 북한의 전쟁도발 가능성을 다시 높게 평가하게 된 것은 2002년에 서해교전이 발생한 데 이어 북한의 핵무기 개발 문제가 재발한 때문인 것으로 추측된다.

배경변수별로 볼 때 여성이 남성보다 도발 가능성을 훨씬 높게 평가한 것이 두드러지며, 거의 모든 항목에서 북한에 호의적이고 대북 전향적 자세를 보였던 20대가 다른 연령대에 비해 도발 가능성을 높게 평가한 것도 의아스런 점이다. 학력이나 가구소득으로 비교했을 때는 차이가 없었으며, 전라도의 거주자가 다른 지역의 거주자보다 북한에 대해 상대적으로 호의적인 시각을 가지고 있는 점은 노무현 정부에서의 북한 전쟁도발 가능성에 대한 평가에서도 유지되고 있다.

4. 북한의 적화통일정책에 대한 인식

북한의 대남 적화통일정책이 변하고 있다고 생각하는지는 남북이 대치하고 있는 현 상황에서 국민들이 바람직한 대북정책의 방향을 판단하는 데 고려하는 중요한 요인 중의 하나라고 할 수 있다. 달리 말하면 북한의 대남 적화통일정책에 대한 국민들의 인식은 북한을 최대한 포용한다는 정책의 지지율에 상당한 영향을 미치는 변수이다.

국민들이 북한의 적화통일정책에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 알아보기 위해 “귀하는 남한에 대한 북한의 적화통일정책에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하고 “적화통일정책을 포기하고 남한과 공존을 원한다”, “적화통일을 원하지만 그것을 추진할 힘이 없다”, “적화통일을 포기하지 않은 채 기회를 엿보고 있다”는 선택지를 주었다.

가. 김영삼 정부

(단위: %)

조사년도		1995		
대북인식		적화통일 포기하고 남한과 공존 원함	적화통일 원하나 힘이 없음	적화통일 변치 않고 기회 엿봄
전 체		6.7	38.1	55.2
성별	남 자	8.2	38.9	52.9
	여 자	5.3	37.4	57.3
연령	20대	9.1	39.3	51.6
	30대	7.2	43.3	49.5
	40대	3.8	36.4	59.8
	50대	5.6	33.3	61.1
	60세 이상	5.4	26.8	67.9
학력	중졸 이하	4.0	29.9	66.0
	고졸	6.1	38.5	55.4
	대재 이상	9.3	42.9	47.7
거주 지역	서울/경기	6.6	40.2	53.2
	경 상	8.3	35.6	56.1
	전 라	5.1	37.1	57.9
	충 청	4.8	32.7	62.6
	강 원	6.3	49.2	44.4
가구 소득	79만원 이하	6.3	21.9	71.9
	80-119만원	4.2	34.2	61.6
	120-199만원	5.6	41.7	52.7
	200-299만원	8.3	39.5	52.3
	300만원 이상	10.2	39.6	50.2

위의 표에서 보듯이 응답자의 과반수가 넘는 55.2%가 “북한의 적화통일정책은 전혀 변하지 않았고 항상 기회를 엿보고 있다”고 대답하였다. 그 다음이 “북한의 적화통일정책은 여전히나 그럴만한 힘이 없다”로 38.1%를 차지하였다. 반면 “북한은 적화통일정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다”고 대답한 사람은 6.7%에 불과하였다. 따라서 김영삼 정부 때의 대다수 국민들은 북한이 적화통일정책을 포기하지 않은 것으로 생각했다. 그러나 그 가운데 상당수는 북한의 적화통일정책 수행능력에 대해서도 회의적이었다.

배경변수별로 보면 남자가 여자보다, 학력과 가구소득이 높을수록 북한은 대남적화정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다고 생각하는 비율이 다소 높았다.

나. 김대중 정부

(단위: %)

조사년도		1998			1999		
대북인식		적화통일 포기하고 공존원함	적화통일 원하나 힘이없음	적화통일 변치않고 기회엿봄	적화통일 포기하고 공존원함	적화통일 원하나 힘이없음	적화통일 변치않고 기회엿봄
전 체		7.0	30.0	58.1	7.1	38.3	46.3
성별	남 자	7.7	30.1	57.8	7.8	42.0	44.6
	여 자	6.3	29.9	58.4	6.4	34.6	48.0
연령	20대	6.5	28.7	59.6	6.6	38.4	43.2
	30대	6.8	34.1	55.2	7.9	39.4	46.4
	40대	10.5	31.5	52.5	5.9	41.0	48.6
	50대	4.2	29.7	60.9	7.2	37.1	47.3
	60대 이상	8.2	16.4	69.9	8.8	28.8	50.0
세대	30세 이하	6.7	28.5	59.6	6.7	37.8	44.5
	31세 이상	7.1	30.7	57.4	7.3	38.5	47.2
학력	중졸 이하	7.9	27.2	57.4	8.6	29.5	51.0
	고졸	6.9	28.5	59.8	5.3	35.8	50.7
	대재 이상	6.6	32.9	56.7	9.1	46.9	37.0
거주지역	서울/경기	8.7	32.1	53.7	8.6	38.6	44.4
	경상	5.2	30.4	60.9	5.8	37.2	48.4
	전라	10.1	24.4	61.3	9.2	34.5	52.1
	충청	0.0	30.7	62.4	4.1	45.9	40.2
	강원	9.1	15.2	69.7	0.0	32.5	52.5
가구소득	120만원 미만	6.7	27.2	62.5	5.1	32.9	52.3
	120-199만원	8.0	29.1	59.1	7.7	38.1	46.7
	200-299만원	6.7	31.8	53.2	6.0	43.7	43.4
	300만원 이상	5.7	32.7	57.9	10.2	35.6	42.9

1998년의 경우 국민의 88.1%는 북한이 대남적화통일정책을 버리지 않고 있다고 생각했다. 이는 1995년의 조사결과에 비해 약간 줄어든 것이지만 대부분의 국민이 북한의 공존 의지를 의심하고 있었음을 나타내 준다.

배경변수별로 볼 때 다른 지역에 비해 강원도는 여전히 북한이 적화통일 능력을 갖고 있다고 믿는 것으로 나타났다.

1999년의 조사에서도 여전히 거의 국민의 과반수가 북한이 대남 적화통일정책을 포기하지 않은 것으로 인식하고 있다. 그러나 “기회를 엿본다”는 생각이 크게 줄고 “정책을 실행할 힘이 없다”는 생각이 소폭 늘어났다. 북한의 적화통일정책의 불변성에 대한 인식이 다소 완화된 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 북한의 국력이 약화되고 금강산 관광, 농구경기 교환, 대중문화예술인들의 방북과 같은 남북한간 교류·협력이 늘어남에 따라 북한의 적화통일의지가 상대적으로 약화되고 있다고 판단한 때문인 듯하다.¹⁸

배경변수별로 보면 남자가 여자보다 북한이 적화통일정책을 버리지 않고 있다고 대답한 비율이 높았다. 또한 학력이 높을수록 북한이 적화통일의 기회를 엿보고 있다고 평가하는 비율이 낮게 나타났다. 강원도에서 남한과의 공존을 원하고 있다는 응답이 전혀 없었던 것도 특징적이다.

¹⁸ 최진욱 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 22.

다. 노무현 정부

“귀하는 북한의 적화통일 정책에 대해서 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대한 2003년의 대답은 다음과 같다.

(단위: %)

		적화통일 포기하고 남한과 공존 원함	적화통일 원하나 추진할 힘이 없음	적화통일 정책 전혀 변함 없음
전 체		14.9	51.7	33.5
성별	남 자	17.6	50.0	32.4
	여 자	12.0	53.4	34.6
연령	20대	13.8	51.9	34.4
	30대	14.7	61.2	24.1
	40대	15.8	51.5	32.7
	50대	16.5	44.6	38.8
	60대 이상	14.9	35.6	49.4
세대	30세 이하	13.4	53.7	33.0
	31세 이상	15.7	50.5	33.8
학력	중졸 이하	20.5	33.9	45.6
	고 졸	14.4	51.1	34.5
	대졸 이상	12.9	59.6	27.5
거주 지역	서울/경기	13.2	54.2	32.6
	경 상	14.1	51.9	34.0
	전 라	22.7	50.9	26.4
	충 청	15.1	44.1	40.9
	강 원	17.9	35.7	46.4
가구 소득	100만원 미만	16.4	32.7	50.9
	100-199만원	18.9	43.9	37.2
	200-299만원	13.2	57.5	29.3
	300-399만원	11.8	59.1	29.1
	400만원 이상	17.1	56.9	26.0

노무현 정부에서 북한의 대남적화통일 정책에 대한 국민의 인식은 주목할 만한 변화를 보였다. 그것은 북한이 남한과 공존을 원한다고 생각하거나 설사 북한이 적화통일을 원한다고 하더라도 그것을 추진할 힘이 없다고 생각하는 국민들이 이전 정부에서보다 크게 늘어난 점이다. 북한의 어려운 경제사정이 국민들에게 더욱 널리 알려지고 남북간 경제력 격차가 점점 더 커지고 있는 현실이 영향을 준 것으로 분석된다.

배경변수별로 보면 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록, 가구소득이 많을

수록 북한이 대남적화통일을 추진할 힘이 없다고 보는 경향이 강하다. 북한이 아직도 적화통일을 노리고 있다고 생각하는 국민은 전반적으로 줄어들었으나, 여전히 30% 이상의 국민이 북한을 불신하고 있다. 연령으로 볼 때 한국전쟁을 경험한 60세 이상에서 불신의 정도가 높고, 가구소득으로는 100만원 미만의 생활자의 약 절반이 북한의 대남 적화통일정책이 변하지 않았다고 믿고 있다. 북한에 상대적으로 전향적 사고를 가진 지역이 전라 도라는 점은 이 항목에서도 여전하며, 강원도의 거주자가 북한의 적화통일 정책을 가장 의심하는 것으로 나타난 것은 강원지역 거주자가 최근 정부에 올수록 다른 항목에서 북한에 전향적 태도로 변모해 온 점을 감안하면 다소 의외이다.

5. 정경분리·연계정책에 대한 인식

대북문제에 관해 우리 사회내에 의견차이가 큰 것 중의 하나는 북한에 대해 엄격한 상호주의를 적용하는 것이 바람직한가에 대한 찬반이다.

다방면에 걸쳐 북한에 막대한 지원을 하면서도 거기에 상응하는 보답을 받지 못하고 있다고 생각하는 측에서는 상호주의를 강조하면서 북한의 태도에 따른 탄력적인 정책의 집행을 주장한다. 북한의 태도 변화가 없는 가운데서의 일방적인 지원은 이른바 ‘주고 뺏 맞기’로 귀결되며 대북문제에서 정경을 분리하는 정책은 현실에 맞지 않는다고 비판한다. 따라서 이들은 북한과의 정치·군사적인 문제의 해결을 위해서 경제적인 수단을 적절히 활용할 것을 제안한다.

반면 남북한이 오랜 불신관계를 청산하고 신뢰를 구축하려면 북한에게 남한의 아량을 보여주어야 한다고 생각하는 측에서는 북한의 태도가 못마땅하더라도 장기적인 안목에서 꾸준히 북한을 지원하는 일관성의 중요성을 주장한다. 참여한 정치·군사적인 문제에서의 경제적 수단 활용은 문제를 더욱 악화시킬 수 있고 경제분야에서의 지속적인 대북 접촉은 정치군사적인 문제로 대북 대화의 통로 전체가 막혀버리는 상황을 방지하는 유용성

이 있으므로 정경분리가 바람직하다고 강조한다.

1993년의 조사에서 북한을 개혁·개방으로 유도하기 위해서 어떤 방향의 조치가 취해져야 한다고 보느냐라는 질문에 대해 배경변수를 떠나 약 80% 이상이 북한을 압박하기보다는 포용을 지지했다. 나이에서는 청년층이, 학력에서는 대재 이상이 이를 상대적으로 강하게 지지했으나 이와 같은 차이는 미약해 주목할 만한 것은 아니었다.

대북포용의 핵심은 대북 경제지원이라고 할 수 있는데, 대북 경제지원에 대한 배경변수별 찬반도 위와 비슷하다. 나이에서는 청년층의 찬성률이 다른 연령층에 비해 약간 높은 경향을 보이고 학력에서는 대재 이상이 약간 높은 수준이었다.

김영삼 정부 때인 1995년에는 대북 쌀지원 과정에서 남북관계가 오히려 경색되어 대북 경제지원에 대한 전체 찬성률이 약 15% 정도 떨어졌으나 배경변수별 변화는 보이지 않았고 경제지원에 대해 여전히 젊은 층에서, 학력이 높을수록 긍정적이었다.

그런데 1993년의 조사에서 대북정책의 목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단을 지적해 달라는 질문에 나이 및 학력과 상관없이 모든 집단들이 포용수단으로서는 교류 및 협력 강화, 북한과 서방국가와의 수교지원, 팀스 피리트 훈련 중지 등의 순서로, 압력수단에 대해서는 외교적 고립화, 경제봉쇄, 남한의 군사력 증강 등의 순서로 대답했다.

경제적 교류·협력이 핵심인 ‘교류 및 협력 강화’를 가장 효과적인 포용수단으로 지적하고 또한 ‘경제봉쇄’를 유력한 압력수단의 하나로 지적한 것에서 모든 계층의 국민들이 대북 경제지원을 효과적인 정책수단으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

이 점과 관련하여 정치·군사적문제와 경험을 연계하는 정책에 대한 배경변수별 국민들의 인식을 보면 다음과 같다.

가. 김영삼 정부

1993년 “우리 정부는 북한의 핵문제가 해결될 때까지 남북 경제협력을 제한하겠다고 했습니다. 이에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였는데, 그 대답은 다음과 같다.

(단위: %)

		적극 찬성	대체로 찬성	계	중간	대체로 반대	적극 반대	계
전 체		20.4	54.5	74.9	13.6	9.5	1.3	10.8
연령	20 대	16.2	52.0	68.2	14.9	14.0	2.6	16.6
	30 대	18.3	58.9	77.2	13.3	8.3	0.8	9.1
	40 대	23.5	55.0	78.5	11.2	8.8	1.6	10.4
	50 대	29.5	47.6	77.1	15.1	6.6	0.0	6.6
	60세 이상	27.1	54.2	81.3	13.1	2.8	0.0	2.8
학력	중졸 이하	23.1	54.4	77.5	14.8	5.8	0.6	6.4
	고 졸	19.8	57.4	77.2	13.1	8.7	0.6	9.3
	대재 이상	19.2	50.6	69.8	13.4	13.6	3.0	16.6
거주 지역	서울/경기	20.8	54.7	75.5	10.5	12.3	1.5	13.8
	경상	15.8	61.3	77.1	16.0	5.5	1.1	6.6
	전라	13.3	57.4	70.7	20.5	8.2	0.5	8.7
	충청/강원	35.2	37.1	72.3	11.9	10.5	1.9	12.4
가구 소득	79만원 이하	23.0	51.3	74.3	16.1	7.5	1.0	8.5
	80-119만원	21.4	55.1	76.5	13.0	8.4	1.0	9.4
	120-199만원	18.0	57.6	75.6	13.0	10.5	0.9	11.4
	200-299만원	20.6	52.0	72.6	14.9	9.7	2.9	12.6
	300만원 이상	19.5	50.7	70.2	7.8	18.2	3.9	22.1

위의 표에서 보듯이 국민들의 대부분이 핵문제 해결과 경제협력 제한을 연계하는 정책을 지지하고 있었다. 나이에서는 청년층이, 학력에서는 대재 이상이 연계정책에 대한 찬성에서 상대적으로 소극적인 태도를 보이고 있다. 거주지역에서는 전라도가 찬성에 가장 소극적이다. 가구소득에서는 유의미한 차이가 없다. 이러한 경향은 1998년과 1999년의 조사에서도 발견된다.

나. 김대중 정부

1998년에 출범한 김대중 정부는 남북간의 교류와 협력을 증진시키기 위한 방안의 하나로서 남북간 교류·협력을 정치·군사적 상황과 연계시키지 않는 정책을 채택했다. 이 정책에 대한 국민여론을 알기 위해, “잠수정사건과 같은 정치·군사적 사건이 발생하더라도 민간차원의 인적·경제적 교류와 협력을 계속해야 한다는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 했다.

1999년에도 “귀하는 서해교전과 같은 정치·군사적인 사건이 발생하더라도 정·경분리정책에 입각한 민간차원의 남북한간 인적·경제적 교류와 협력을 계속하여야 한다는 입장에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 그 응답을 표로 나타내면 다음과 같다.

(단위: %)

조사년도		1998									1999					
국민인식		적극 지지	다소 지지	계	중립	다소 반대	적극 반대	계	적극 지지	다소 지지	계	중립	다소 반대	적극 반대	계	
전 체		19.3	33.4	52.7	15.9	17.2	9.8	27.0	17.8	34.7	52.5	15.3	14.6	7.8	22.4	
성별	남	25.3	38.4	63.7	12.7	12.7	8.3	21.0	22.4	35.4	57.9	12.7	14.7	8.6	23.3	
	자녀	13.5	28.5	42.0	19.0	21.6	11.3	32.9	13.3	33.9	47.2	17.9	14.4	7.0	21.4	
연령	20대	15.6	39.6	55.2	15.6	18.9	6.9	25.8	16.9	32.9	49.8	19.3	14.2	6.3	20.5	
	30대	25.4	32.3	57.7	14.7	13.3	10.4	23.7	21.8	37.6	59.4	10.6	14.5	9.4	23.9	
	40대	21.0	33.7	54.7	12.7	14.4	11.6	26.0	22.1	30.2	52.3	16.2	14.9	9.5	24.4	
	50대	16.7	27.1	43.8	18.8	24.5	8.3	32.8	13.1	36.7	49.8	13.1	15.6	7.2	22.8	
	60대 이상	12.3	30.1	42.4	21.9	13.7	17.8	31.5	6.3	36.3	42.2	22.5	12.5	5.0	17.5	
세대	30세 이하	17.0	38.8	55.8	15.7	18.6	6.7	25.3	16.4	33.8	50.2	18.2	15.0	6.7	21.7	
	31세 이상	20.3	31.0	51.3	16.0	16.6	11.2	27.8	18.4	35.1	53.5	14.0	14.4	8.3	22.7	
학력	중졸 이하	13.9	31.2	45.1	20.3	18.3	10.4	28.7	11.4	31.9	43.3	18.1	15.7	4.8	20.5	
	고졸	18.4	27.5	45.9	16.4	20.6	11.7	32.3	17.1	33.8	50.9	16.6	14.1	8.8	22.9	
	대졸 이상	23.0	40.5	63.5	13.2	13.2	7.6	20.8	22.3	37.6	59.9	11.9	14.8	8.0	22.8	
거주 지역	서울/경기	19.0	31.7	50.7	18.6	17.5	7.4	24.9	17.3	32.6	49.9	16.4	14.2	8.6	22.8	
	경상	14.9	36.3	51.2	12.5	22.8	11.8	34.6	14.7	36.3	51.0	17.0	18.2	6.6	24.8	
	전라	23.5	39.5	63.0	17.6	9.2	6.7	15.9	30.3	47.2	77.5	5.6	7.7	3.5	11.2	
	충청	27.7	26.7	54.4	14.9	12.9	12.9	25.8	13.9	32.0	45.9	15.6	14.8	9.0	23.8	
	강원	21.2	30.3	51.5	6.1	6.1	27.3	33.4	17.5	12.5	30.0	20.0	12.5	20.0	32.5	
가구 소득	120만원미만	19.6	31.3	50.9	18.8	18.3	8.9	27.2	15.6	33.8	49.4	16.5	14.8	5.5	20.3	
	120-199만원	17.4	37.7	55.1	14.9	14.6	10.0	24.6	16.2	33.4	49.6	15.5	14.8	9.3	24.1	
	200-299만원	18.7	30.0	48.7	16.9	18.0	11.6	29.6	18.9	35.6	54.5	15.0	15.0	8.7	23.7	
	300만원이상	23.9	32.7	56.6	12.6	20.1	7.5	27.6	22.6	37.3	59.9	14.1	13.0	5.6	18.6	

1998년과 1999년의 응답 결과는 대동소이하다. 다만 1999년에는 부정적인 응답이 1998년도의 27.0%에 비해 다소 줄어들었으나 동시에 “모르겠다”는 응답(9.8%)이 소폭 증가하였다.

김영삼 정부 때인 1993년의 경우 정·경연계정책에 대한 지지가 75%에 이른 것은 북한 핵문제 때문이었던 것으로 판단되며 김대중 정부가 1998년 이후 비연계정책을 실행하자 그에 대한 찬반도 역전되어 비연계정책에 대한 지지가 크게 증가했다. 이는 정책전환을 국민들이 설득력있게 받아들였음을 의미한다.

배경변수별로는 1998년의 경우 남자가 여자보다, 학력이 높을수록 정·경분리정책에 대한 높은 지지율을 보였다. 연령별로는 20대와 30대의 지지율이 다른 연령층에 비해 높은 지지율을 보였다. 지역별로는 전라도에서 63.0%로서 가장 높은 지지율을, 서울/경기지역이 50.7%로 가장 낮았다.

1999년의 경우 남자가 여자보다, 학력이 높을수록 정·경분리정책에 입각한 남북교류협력을 지지하는 비율이 높은 것은 1998년과 동일하다. 지역별로는 역시 전라도에서 가장 높은 지지율(77.5%)을 보였는데, 이는 가장 낮은 지지율(30.0%)을 보인 강원도의 두 배가 넘는 것으로서 1998년 여론조사보다 양극화 현상이 더욱 심화된 것을 의미한다.¹⁹

다. 노무현 정부

“귀하는 6·29 서해교전이나 핵 개발과 같은 정치·군사적 사건이 발생해도 남북교류와 경제협력을 계속 해야 된다고 입장에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대해 국민들은 다음과 같이 응답했다.

(단위: %)

¹⁹ 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 61.

		적극 동의	대체로 동의	계	대체로 반대	적극 반대	계
전 체		21.8	49.5	71.3	20.8	7.9	28.7
성별	남 자	27.4	49.0	76.4	15.7	7.9	23.6
	여 자	16.0	50.0	66.0	26.2	7.9	34.1
연령	20대	19.0	56.0	75.0	18.0	7.0	25.0
	30대	28.0	49.8	77.8	18.4	3.8	22.2
	40대	18.2	47.0	65.2	25.8	9.1	34.9
	50대	28.7	42.6	71.3	18.0	10.7	28.7
	60대 이상	13.8	40.2	54.0	29.9	16.1	46.0
세대	30세 이하	19.8	55.6	75.4	18.1	6.6	24.7
	31세 이상	23.0	46.0	69.0	22.3	8.6	30.9
학력	중졸 이하	20.7	47.1	67.8	21.8	10.3	32.1
	고 졸	17.7	50.9	68.6	24.1	7.2	31.3
	대졸 이상	26.0	49.2	75.2	17.3	7.5	24.8
거주 지역	서울/경기	24.0	48.6	72.6	19.4	8.0	27.4
	경 상	17.8	49.6	67.4	25.4	7.2	32.6
	전 라	28.6	46.4	75.0	19.6	5.4	25.0
	충 청	18.3	54.8	73.1	16.1	10.8	26.9
	강 원	10.0	56.7	66.7	20.0	13.3	33.3
가구 소득	100만원 미만	16.4	50.9	67.3	22.7	10.0	32.7
	100-199만원	19.4	50.0	69.4	21.4	9.2	30.6
	200-299만원	21.5	46.5	68.0	24.6	7.4	32.0
	300-399만원	22.2	56.4	78.6	16.4	4.9	21.3
	400만원 이상	30.2	40.5	70.7	18.3	11.1	29.4

이번 조사에서는 김대중 정부 때의 조사와는 달리 대답의 선택지에 “지도 반대도 아니다”라는 중립적 선택지를 주지 않았다. 따라서 지지하는 비율이 김대중 정부에서의 조사보다 다소 올라갔다. 그러나 반대하는 비율이 김대중 정부 때의 조사결과와 대동소이하다는 점에서 이 항목에서의 국민 인식은 거의 변화가 없다고 할 수 있다.

배경변수별로 보면 남자보다는 여자가, 연령이 많을수록, 학력이 낮을수록 정·경분리에 반대하는 것으로 나타났다. 가구소득별, 지역별 응답은 거의 차이가 없었다. 전라도는 여전히 정·경분리 찬성에서 수위를 차지했다.

6. 종합평가

여론조사에서 1990년대 이후 국민들의 대다수가 북한을 포용하고 북한을 지원해야 한다는 데는 동의하고 있다. 그러나 북한에 대한 구체적 인식을 살펴볼 수 있는 조사 항목에서는 국민들 사이에 시각차이가 발견된다.

이 시각차이가 대북문제에 관한 우리 사회내 의견대립의 근본 원인으로 작용하고 있는 듯하다. 즉 국민들 사이에 북한을 어떤 존재로 인식하고 북한의 변화여부를 어떻게 평가하느냐, 그리고 북한의 전쟁도발 가능성이 얼마나 있다고 생각하며 북한이 아직도 대남 적화통일을 포기하지 않았다고 보느냐 등에 대해서 견해차이가 있다.

북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식이 6:4 정도의 비율로 나타나는데, 이는 남북관계가 크게 개선된 김대중 정부 이후 현재에도 그대로 유지되고 있다. 북한을 보는 기본적 시각이 어느 한 쪽으로 통일되지 못하고 6:4로 나뉘어 있다는 것은 그만큼 대북 접근방식에 대해 의견이 다양할 소지가 많음을 시사한다.

북한이 변화하고 있다는 인식은 대체로 늘어나는 추세이나 1995년과 1998년의 경우는 변화를 인정하거나 부정하는 국민이 거의 절반이었으며 1994년, 1999년의 경우에도 부정하는 쪽이 거의 30%, 노무현 정부에서는 약 40%의 국민이 북한의 변화를 부정했다. 따라서 국민들이 이 북한의 변화 여부에 관해 공통된 인식을 가지고 있다고는 말할 수 없다. 북한이 정상회담을 비롯한 각종 남북회담을 수용하고 경제특구를 설치하는 등 과거와는 다른 행태를 보이고 있음에도 불구하고 많은 수의 국민이 북한의 변화를 부정하고 있는 것은 북한의 그런 모습을 가식적인 것으로 보고 경계하는 결과인 것으로 분석된다. 이는 대북인식에서 통시적으로 나타나는 가장 중요한 특징의 하나가 배경변수와는 상관없이 약 30%의 국민이 항상 북한을 불신하고 경계의 눈초리로 보고 있다는 점으로도 뒷받침된다.

북한에 대한 경계심은 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식에서 보다 뚜렷이 나타난다. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식 역시 역대 정부별로

약간의 변화를 보이고 있으나 그 어떤 문제에 대한 인식보다도 국민의 시각이 양분되어 있다. 2003년의 조사에서도 북한의 전쟁도발 가능성에 대해 국민의 60.2%가 “크다”고 대답함으로써 북한에 대한 의심이 상당수 국민 사이에 사라지지 않고 있다는 사실이 확인되었다.

북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식은 북한의 적화통일정책에 대한 인식과 유사하여 국민의 대북인식이 일관성을 가지고 있음을 엿볼 수 있다. 북한의 대남 적화통일정책이 변하고 있다고 생각하는지는 남북이 대치하고 있는 현 상황에서 국민들이 바람직한 대북정책의 방향을 판단하는 데 고려하는 중요한 요인 중의 하나이다. 달리 말하면 북한의 대남 적화통일정책에 대한 국민들의 인식은 남북관계의 실제 모습에 대한 평가에 상당한 영향을 미치는 변수이다. 남북관계가 개선되었다고 인정한다면 북한의 적화통일정책에서도 변화가 있다고 인정할 확률이 그만큼 높다고 할 수 있다.

그런데 다른 항목에서의 인식과는 달리 북한의 적화통일정책에 대한 인식에서 발견되는 특징은 국민들이 어느 시기이든 북한은 꾸준히 적화통일정책을 추구하고 있다고 일관되게 인식하고 있으며 이 점에 대해 85~90%에 이르는 국민들이 공통된 인식을 가지고 있다는 점이다. 노무현 정부에 올수록 “북한이 적화통일정책을 실행할 힘이 없다”는 생각이 늘어나고 있지만 노무현 정부에서도 북한이 적화통일을 원하고 있다는 생각을 가진 국민이 여전히 85%에 이른다.

효과적인 대북정책 수단에 대해서는 국민들의 상당수가 경제지원이라고 생각하고 있다. 그러나 정·경연계나 분리정책에 대한 지지는 시기별로 확연한 차이가 있다. 연계정책에 대한 지지는 1993년의 경우 75%에 이르렀는데, 김대중 정부가 1998년 이후 정·경분리 정책을 실행하자 그것에 대한 찬반도 역전되어 정경분리정책에 대한 지지가 크게 증가했고, 이는 노무현 정부에서도 유지되고 있다. 정책전환이 국민들로부터 공감을 얻은 셈인데, 정책전환에 대한 정부의 설득력이 국민에게 효율적으로 침투된 대표적 사례라고 할 수 있다.

한편 북한에 대한 인식 및 대북정책에 대해서는 성별, 연령, 학력, 소득

수준, 거주지역 등에 상관없이 대체로 국민 대다수가 비슷한 견해를 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 미약한 수준이지만 배경변수별로 약간의 차이는 발견된다.

배경변수별로 나뉘어진 집단간에 가장 큰 차이를 보이는 변수는 연령 또는 세대이다. 20~30대는 북한을 비교적 덜 적대적으로 보고 있고 북한의 대남도발 가능성에 대해서도 그 이상의 연령층보다 부정적일 뿐 아니라 북한의 변화를 더 많이 인정하고 있다. 따라서 20~30대는 대북정책에 대해서 다른 연령층보다 전향적인 태도를 보이고 있다. 20~30대는 다른 연령층에 비해 북한의 전쟁도발 가능성을 낮게 평가하고 있으며 북한의 대남 적화통일정책도 추진할 힘이 없다고 보는 경향이 상대적으로 강하다. 또한 이 연령층은 정·경연계 정책에 대해 다른 연령층에 비해 소극적인 태도를 보이고 있다.

그 다음으로 영향을 주는 변수는 학력이다. 학력에서는 대체 이상의 고학력층이 20~30대와 마찬가지로 대북정책에 대해 대체로 전향적인 자세를 나타내고 있다. 이들은 대북정책이 북한을 포용하는 방향으로 전개되어야 한다고 보는 경향이 상대적으로 강하며 저학력층보다 북한의 전쟁도발 가능성에 대해 부정적인 태도를 보이고 있다.

성별로 볼 때 여자는 남자에 비해 대체로 보수적인 경향을 보였다. 여자는 상대적으로 북한을 경계대상 또는 적대대상으로 인식하는 비율이 높으며 북한의 변화 가능성에 대해서도 회의적이다.

국민의 인식이 양분되어 있는 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가에 있어서는 한 해의 조사결과를 놓고 보면 배경변수별로 약간의 차이가 있으나 1995년, 1998년, 1999년, 2003년을 통시적으로 보면 성별이나 연령, 학력별로 일반화할 수 있는 경향이 나타나지 않는다.

그리고 북한의 대남 적화통일정책에 대해서도 배경변수와 상관없이 북한은 “적화통일정책을 포기하지 않고 기회를 엿보고 있다”는 응답이 가장 많다. 다만 학력이 높을수록 북한이 “적화통일을 원하나 그럴만한 힘이 없다”고 평가하는 비율이 다소 높다.

배경변수별로 볼 때 특히 흥미로운 것은 지역별 차이이다. 북한 인식과 관련된 모든 문항에서 서울과 경기도는 모집단과 유사한 인식을 보여주고 있는 반면, 강원도와 전라도는 모집단과 가장 많은 차이를 보인다. 강원도는 북한의 정체성에 대한 인식, 북한의 적화통일 위협 및 전쟁도발 가능성에 대해 가장 보수적인 태도를 보인 반면, 전라도는 역대 정부를 막론하고 모든 항목에서 가장 전향적인 반응을 보였다.²⁰ 강원도의 보수성은 강원도가 북한과 가장 인접한 지역이라는 점을 고려하면 충분히 이해되는 것이지만 시기와 상관없이 모든 문항에 걸쳐 전라도가 보이는 전향적 태도의 원인은 추후 규명되어야 할 과제이다.

대북정책에 대한 이러한 배경변수별 차이를 감안하면 배경변수별로 차별성있는 통일교육 실시가 바람직하다. 그러나 대북정책에 대한 우리 사회내 갈등의 원인이 배경변수에 있다고 할 만큼 그 차이가 큰 것은 아니기 때문에 배경변수별 통일교육의 실시가 필수적인 것은 아니라고 할 수 있다.

결론적으로 대북정책에 대한 우리 사회내 갈등은 대북 안보를 확보하는 가운데에서 대북 화해협력을 추구해야 하는 남북관계의 이중성에 기인하는 것으로 보인다. 뿌리깊은 대북 불신감을 가진 상당수의 국민들은 우선적으로 대북안보를 강조하고 북한의 대남 혁명전략 포기 가능성에 대해 회의적이다.

일반적으로 대북정책에 대한 여론 분포는 남북관계에서 발생하는 사건으로부터 상당한 영향을 받는다. 예컨대 서해교전과 같은 사건이 발생하면 국민의 대북여론은 급속히 악화되고 북한에 대한 부정적 인식이 증가하므로 정부가 전향적인 대북조치를 취하기 어렵다. 그러나 정부의 능동적인 노력 여하에 따라 국민여론이 뒤바뀔 수 있음은 정·경분리 정책의 성공에서 증명되었다. 따라서 남북관계 개선의 국내적 수용력을 확대하기 위해서는 중장기적 계획하에 국민들의 대북 불신을 완화시키려는 노력이 중요하다.

²⁰ 최진욱 외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』, p. 120.

Ⅲ

분야별 통일문제 관련 갈등 양상

1. 정치권

북한·통일문제와 관련된 남남갈등의 근본적인 원인은 지난 50여년 간의 분단 상황에서 형성된 우리사회의 분열에서 찾을 수 있다. 분단국가로서의 경험은 남북간 분열과 대치를 낳았을 뿐만 아니라 우리 사회 내부에서도 지역적·계층적 분열과 불신, 대결구조를 만들었다.²¹ 더욱이 여기에 여야간의 정치적 갈등이 덧붙여져 남남갈등이 심화되고 있다.²²

남남갈등은 한국사회에 내재해 있는 이념적, 정치적 및 지역적 분열로부터 영향을 받으면서 구체적으로 북한의 본질, 북한의 변화, 북한의 연방제 주장에 대한 평가, 북한 지도부의 인정, 대북 포용정책의 실효성, 미국의 본질·역할, 대북 협상 자세, 대북 지원의 적절성 및 상호주의, 대북정책의 국내 정치적 이용, 대한민국의 자유민주주의 정체성에 대한 손상 문제, 대북정책의 투명성 및 국민적 합의 등을 둘러싼 입장차이로 표출된다.

다음에서 정치권의 북한·통일문제 관련 갈등의 양상을 집중적으로 논의하고자 한다. 각 시기별로 갈등양상의 원인과 유형을 규정하는 요인을 분석하고자 한다. 구체적으로 1990년대 이후 대북·통일정책을 둘러싼 정치권의 갈등을 김영삼, 김대중 정부, 노무현 정부의 대북정책의 진행과 관련하여 살펴보고자 한다. 다음 정치권의 북한·통일문제 관련 갈등양상을 각 정부시기별 주요 관련 사건을 중심으로 고찰하고자 한다. 김영삼 정부에서는 조문파괴와 인공기사건, 김대중 정부에서는 남북정상회담과 서해교전, 2001년 8·15 행사, 그리고 노무현 정부에서는 대구 유니버시아드대회 등을 살펴볼 것이다. 이 사건들은 시기별로 발생 이후 기존 정부정책에 커다란 변화를 초래할 만큼 중요한 의미를 지녔다.

²¹ 임혁백, “남북화해시대의 남남갈등 해소방안,” 민주평화통일자문회의, 『민주평화통일자문위원회 교육홍보 분과위원회 제47차 회의자료』 (2001.4.27) 참조.

²² 임혁백은 여야갈등이 장기적 관점에서 남북주민간 신뢰구축을 가로막는 중요한 원인으로 지적하면서 그 극복의 필요성을 주장하였다. 동서간 지역갈등이 지속될 경우 미래의 통일한국에 대한 북한인들의 불안과 공포를 심화시킬 수 있다고 보기 때문이다. “남북관계의 변화와 국내 정치,” 『통일로』, 통권 156호 (2001.8) 참조.

이처럼 갈등유발 사건을 통사적으로 분석함으로써 갈등내용의 변화를 확인하고자 한다. 갈등의 내용은 실제 변화하고 있는가, 그렇다면 갈등내용의 변화 추세는 어떠한가, 그리고 그 원인은 무엇인가를 파악하고자 한다. 다른 한편 변화하지 않는 갈등요인은 무엇인가도 확인하고자 한다. 이를 통해 북한·통일문제와 관련한 근본적인 갈등의 원인을 몇 가지로 요약해볼 수 있고, 이를 토대로 북한·통일문제에 대한 정치세력간 수용력 확대 방안을 모색할 수 있을 것이다.

가. 1990년대 이후 정부별 통일문제 관련 갈등양상

북한·통일문제를 둘러싼 정치세력간 갈등은 시민사회의 갈등보다 심하지는 않지만 상당히 강한 정도로 표현되고 있다. 이는 획일화된 권위주의 체제하에서 볼 수 없었던 사회의 다양성을 보여주는 것으로 이해된다. 그동안 우리 사회에는 ‘민족통일’이라는 절대절명의 과제 앞에서 초당적 국론합의가 필요하다는 논리가 지배적이었다. 그러나 1980년대 말부터 1990년대 초 시기에 남북관계와 통일문제를 둘러싼 정치적 이념대립구도에는 큰 변화가 발생했다. 과거 반독재는 통일과 융합되어 시민사회가 국가에 대항하는 강력한 이념적 명분이었으나, 한국사회에 절차적 민주주의가 확보되고 민주주의의 공고화 단계에 접어들면서 반독재와 통일의 두 가지 요소는 분리되었다. 반독재와 분리된 통일의 이데올로기적 동원력은 현저히 약화되었다.

(1) 김영삼 정부

남북관계의 발전과정을 돌아볼 때, 김영삼 정부 시기는 냉전에서 탈냉전기로의 이행기에 해당한다. 이 기간은 냉전적 적대에 기초한 갈등적 공존 상황을 종식시키고 탈냉전을 한반도에 정착시킬 수 있는 시기였다. 7·7선언 및 북방정책을 통해 유화적 대북관계를 형성한 노태우 정부는 역사적인 『남북기본합의서』를 1991년 채택하였다. 그러나 뒤이은 김영삼 정부 시기

남북관계는 교착상태의 연속이었다. 북핵문제로 인해 1994년 6월에는 전쟁 직전의 상황이 조성되기도 했고, 남북한 접촉은 3공화국 이후 최소치를 기록했다.²³

김영삼 정부는 북한에 대하여 전향적인 자세를 취하고자 하였지만, 취임 직전부터 남북관계는 이미 악화되고 있었다.²⁴ 정부는 북핵문제와 관련하여 “어떠한 경우여라도 저지되어야 한다”는 매우 단호한 입장을 취했다. 민족의 안위와 생존이 직결되어 있는 북핵문제가 해결되지 않고는 남북관계의 실질적 진전과 진정한 의미의 화해와 협력은 이루어질 수 없다는 것이었다.²⁵ 북한의 IAEA 탈퇴(1993.6.13), 미국의 한반도 주변 군사력 증강 및 전쟁가능성 검토 등으로 고조된 위기 상황은 카터 전 미 대통령의 방북으로 돌파구를 마련하였다.

이러한 상황에서 김일성은 북·미협상에 대한 한국의 소외를 무마하기 위해서 남북정상회담을 수용하였다. 그러나 남북정상회담은 김일성의 사망으로 성사되지 못하였다. 대신 국내에서는 전군에 대한 비상계엄령이 내려지고 김일성의 한국전쟁 책임론이 제기되었다.²⁶ 국회에서는 야당의원들이 정부의 조문여부를 질문하는 것을 계기로 질문자에 대한 사상논쟁이 벌어지는 이른바 “조문파동”이 발생하였다. 이러한 상황은 북한을 자극했고, 이후 북한은 남북한 당국자 회담을 거부했으며 남북관계는 경색되었다.

김일성 사망 후 식량난을 비롯한 북한의 경제난이 지속되면서 “멀지 않은 장래에 남북통일이 분명히 민주방식에 의해 이뤄질 것”이라던가 “통일은 이제 막연한 가능성의 문제가 아니라 현실적 과제로 다가왔다”면서, “통일을 주도할 수 있는 우리의 역량을 더욱 키워야 한다”는 김영삼 대

²³ 김연철, “공백의 5년: 김영삼 정부 통일정책의 반성과 비판,” 『한국민족문화』, 제12호(1998), p. 3.

²⁴ 북한은 대통령 선거 직전 1992년 10월 5일 조선노동당 사건 발표, 1992년 10월 8일 팀스피리트 훈련의 재개 선언, 1993년 2월 15일 북한에 대한 IAEA 특별사찰 요구 등에 반발하고 있었다.

²⁵ 박형중 외, 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 40.

²⁶ 정부는 러시아 정부와의 약속을 깨뜨리면서 한국전쟁 발발과정에 관한 러시아 측의 극비문서를 공개했다.

령의 발언²⁷은 당시 정부의 상황인식을 보여주는 것이었다. 이것은 북한체제의 조기붕괴와 흡수통일을 예견한 의미로 이해될 수 있었다. 김영삼 정부는 북한 정권이 경제·사회적 위기에 봉착해 있어 언제 붕괴할지 모른다고 지적한 뒤, 북한과의 타협은 북한의 생명을 연장시킬 뿐이라며 미국의 타협자세를 비판하기도 하였다.²⁸ 그러나 김영삼 정부는 「북·미 기본합의문」(1994.10.21)이 체결되자 한반도의 안정 및 평화유지를 위한 기반이 마련되었다고 긍정적으로 평가하고, 이후 「남북경협활성화방침」을 발표하는 등 남북관계 개선을 위한 여건을 조성하고자 하였다.

이런 상황 속에서 김영삼 정부는 1995년 6월 대북 쌀 지원을 통해 남북 당국간 대화채널을 복원시키고자 했으나, 지원과정에서 발생한 남북간의 오해와 마찰은 남북관계와 남한 내부의 대북인식을 오히려 악화시키는 결과를 초래하였다. 지방선거(1995.6.27)에서 유리한 정세를 조성하려는 목적하에 선거 이틀 전인 6월 25일 국무총리가 배웅하는 가운데 북한으로 대북쌀지원 수송선을 출발시켰다. 그러나 15만 톤의 쌀을 지원하는 과정에서 인공기 계양사건과 삼선비너스호 선원 억류사건 등이 발생하면서 “쌀 주고도 뺨 맞았다”는 국민감정이 촉발되었다. 이러한 분위기는 이후 정부의 대북지원을 제약하는 변수로 작용하였고 남북협상에서 상대에 대한 불신을 조장하는 계기가 되었다.²⁹

이러한 경험은 이후에도 남북관계에 지대한 영향을 미쳤다. 북한이 흉수 때문에 9월 28일 UN에 인도적 식량지원을 요청한 이후에도 한국정부는 “북한의 기아상황이 그다지 심각하지 않다”고 주장하면서, 미국과 일본의 대북지원 입장에 대해 부정적인 태도를 보였다. 1996년 대통령의 새해 국정연설에서는 1백만 대군을 유지하는 북한이 국제사회의 구호를 바라는 것은 “민족에 대한 배신이며 죄악”이라는 입장을 밝혀 인도적 지원에 보다

²⁷ 『한겨레』, 1995년 9월 17일, 8월 21일.

²⁸ *New York Times*, October 6, 1994.

²⁹ 김연철, “공백의 5년,” pp. 11~12. 북경 쌀 회담은 지방자치 선거를 앞두고 대북문제를 정치적으로 이용한 전형적인 사례로 공조적이 배제된 의사결정과 정의 파행성을 단적으로 보여주었다.

적극적이던 미·일 정부의 대북지원을 남북대화 재개 시까지 일단 중단할 것을 요구하였고, 남한내 자선단체의 북한 지원 움직임에 대해서도 부정적인 입장을 취하였다.³⁰

1996년 9월 8일 발생한 동해안 잠수함 침투사건은 남북관계와 한·미관계를 긴장시켰다. 직전의 8·15 기념사에서 북한의 안정을 원하고 지원하겠다는 김영삼 대통령은 잠수함 침투사건 이후 대북 강경노선을 확실히 하면서 남북경협은 물론, 북한 경수로 건설을 담당하던 KEDO에서의 한국측 활동을 중단시켰다.

김영삼 대통령은 선거에 의해 선출된 민간정부로서 과거 정권에 비해 정통성 시비에 휘말릴 염려가 없었다. 따라서 과거 군사정권에 대해 계속 제기되던 통일안보 문제의 정치적 이용이라는 비판과 의심으로부터 자유로울 수 있었다.³¹ 그러나 김영삼 대통령은 무엇보다도 국내 보수언론이 조성하는 여론에 민감했다. 보수언론은 북한과 관련된 정보를 안보위협과 연계시켜 뉴스가치를 높이고 대북 적대감을 자극하여 결국 정부의 통일정책이 보수화되는 데 기여하였다.³²

김영삼 정부는 간혹 정책적 지도력을 발휘하다가도 일부 언론이 문제를 제기하면 이를 수용하여 정책방향을 급선회하였다. 김영삼 정부는 북한 핵개발 의혹이 제기되었을 때는 강경세력의 입장을 반영하여 대북 강경정책을 택했다. 이러한 현상은 기본적으로 김영삼 대통령이 남북관계를 국내정치의 연장으로 보는 경향이 컸기 때문이다.³³ 김영삼 대통령은 대북 온건론과 강경론 사이에서 일관성을 지키지 못했으며, 이에 따라 대북정책 관련 부서관 부조화도 표출되었다. 결국 김영삼 정부에서는 공식적인 통일정

³⁰ 박형중 외, 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』, p. 44.

³¹ 양영식, 『통일정책론』 (서울: 박영사, 1997), pp. 314~315.

³² 박용규, “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안,” 한국언론재단·한국국제정치학회, 『언론의 새로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색』 (1999.8.27), p. 5. 보수언론들은 주로 이른바 강경론자들에게만 지면을 제공함으로써 강경론과 온건론 간의 정책논쟁을 전혀 유도하지 않았다. 이호재, “남북관계의 언론을 비판한다,” 이호재, 『통일한국과 동북아 5개국 체제』 (서울: 화평사, 1997), p. 227.

³³ 박형중 외, 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』, p. 46.

책, 즉 북한의 점진적 변화와 화해협력을 통해 평화적인 방법으로 단계적인 변화를 거쳐 통일을 이룩한다는 공식 목표와 달리, 북한의 위기와 붕괴론을 상정한 가운데 대북 강경정책이 주조를 이루었다.

김영삼 정부의 등장과 함께 대북·통일노선에 있어 기존의 냉전적 논쟁 구도의 해체와 더불어 강경론과 온건론이라는 새로운 대결구도가 형성되었다. 주요 대립적 입장은 대북압박·붕괴론과 포용·변화유도론으로 구분될 수 있다.³⁴ 문민정부의 등장으로 기존의 냉전적 관계에서 남북정상회담의 추진이라는 급격한 변전 가능성에 대한 보수집단의 우려가 조문파동을 계기로 폭발적으로 분출되었다. 잠복되어있던 정상회담에 대한 부정적 관점이 북한 지도부 불인정 문제로 표출되었다. 이후 인공기 계양 사건을 통해 보수정당은 북한에 대한 쌀 지원을 비롯한 제반 인도적 수준에서의 대북지원을 북한변화를 확인하는 한에서만 가능하도록 한다거나 철저한 상호주의 원칙에 따른 교류·협력만을 인정하는 내용으로 담론구도를 주도하여 정부의 탈냉전적 온건정책으로의 전환을 반대하였다. 또한 보수정당은 인도적 쌀 지원이 남침역량을 강화하는 군량미로 전용될 가능성을 시사함으로써 대북 강경정책을 복원시키려고 하였다.

(2) 김대중 정부

김대중 정부의 대북정책은 김영삼 정부의 북한 붕괴 예상과 대북봉쇄정책이 실패했다는 인식으로부터 출발하였다. 김대중 정부는 북한이 쉽사리 붕괴하지 않을 것이며, 따라서 점진적으로 남북관계를 개선하면서 북한이

³⁴ 이원섭, 『새로운 모색, 남북관계의 이상과 현실』 (서울: 한겨레신문사, 1997), pp. 67~68 참조. 강경론과 온건론의 대결구도는 1994년 8월부터 1997년 말에 이르는 동안 ‘북한 붕괴론’이 국내외 북한연구자들의 주요 논쟁대상이며 동시에 지배적 견해였던 것에서도 확인할 수 있다. 현실사회주의권의 체제전환, 북한의 대외적 고립 가속화, 이에 따른 경제난과 김일성의 사망 등 일련의 위기징후가 중첩되면서 조기 붕괴 예측 흐름이 지배적으로 되어갔다. 그러나 1997/98년 공식적 권력승계가 이루어지고 위기요인들이 부분적으로 완화되면서 ‘붕괴’가 아니라 ‘변화’ 여부의 전망·예측 연구가 주조를 이루었다. 이정희, “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구,” p. 131.

스스로 변화하도록 해야 한다고 판단하였다. 이에 따라 김대중 정부는 당면 정책목표를 남북관계 개선을 통한 평화정착과 남북간 평화공존을 실현하는 것으로 설정하고, 법적인 통일은 장기적 목표로 설정하였다.

이와 관련하여 첫째, 김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사에서 「대북 3원칙」인 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 남북간 화해협력 적극 추진을 발표하였다. 둘째, 통일부는 1998년 3월 26일 「국민의 정부 대북정책 추진기조」로서 6개의 정책 추진방향을 제시하였다.³⁵ 이러한 정책적 입장에서 김대중 정부는 ‘정경연계정책’을 ‘정경분리정책’으로 수정하고 대북지원과 남북관계진전의 연계를 수정하여 조건 없는 인도주의적 지원정책을 펴고, 정부차원의 대규모 지원은 북한당국의 요청과 상호주의에 입각한다는 원칙을 설정하였다. 셋째, 남북관계와 북한의 대미·대일관계의 연계를 해제하였다.

이와 같은 김대중 정부의 정경분리정책은 가시적 성과를 가져왔다. 1998년 3월 18일 민간차원의 대북지원 활성화조치가 발표되었고, 4월 30일에는 「남북경협활성화조치」가 취해져 대북투자규모의 제한이 폐지되었다. 6월 16일에는 정주영 (주)현대 명예회장 일행이 소 500마리와 함께 판문점을 경유하여 방북하였고, 금강산 관광사업 계약서가 체결(6월 22일)되었으며, 1998년 11월 18일에는 금강산 관광이 시작되었다.

한편 1998년 후반부터 북한의 금창리 핵의혹 시설 및 미사일 문제로 한반도에는 긴장이 고조되기 시작하였다.³⁶ 1999년 초 김대중 정부는 핵의혹으로 초래된 위기상황의 근본원인을 제거하기 위한 “한반도 냉전구조 해체를 위한 장기·포괄적 접근” 구상을 천명하였다. 이것은 한반도의 근본적인 위기는 한반도의 냉전구조 해체를 통해서만 가능하며 대화와 협상을

³⁵ 국민의 정부 대북정책 추진기조 6개항은 ①남북대화를 통한 남북기본합의서 이행추진, ②정·경분리에 입각한 남북경협 활성화, ③남북이산가족문제의 우선적 해결, ④북한 식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 운용, ⑤대북경수로 지원사업의 차질없는 추진, ⑥한반도 평화환경 조성 등이었다. 『조선일보』, 1998년 3월 26일.

³⁶ 북한 핵의혹이 해소되지 않으면 1999년 봄에 위기가 도래하리라는 예측이 나왔고, 11월 13일 윌리엄 페리 전 국방장관이 북한정책조정관으로 임명되었다.

통해 평화적으로 모든 문제를 해결하겠다는 것이었다. 김대중 대통령은 구체적으로 “냉전구조 해체를 위한 5가지 근본 방안”을 제시했는데 ①남북 간 불신·대결관계를 화해·협력관계로 전환, ②미국과 일본의 북한과의 관계 정상화, ③북한이 안심하고 변화와 개방을 추진할 수 있는 여건과 환경 조성, ④한반도내 대량살상무기 제거, ⑤정전협정체제를 평화체제로 전환하여 사실상의 통일상황 실현 등이었다.³⁷

그러나 북한이 1999년 6월 7일부터 서해 북방한계선을 침범하기 시작하였고, ‘6·15 서해사태’가 발생하였다. 이산가족 문제와 20만 톤의 비료제공까지를 주 내용으로 하는 남북간 ‘6·3 합의’가 체결된 상태에서 교전으로 발전한 서해사태는 대북포용정책에 대한 불신을 증폭시키는 계기로 작용하였다.

대북포용정책과 남북관계를 둘러싼 국내정치적 대결구도와 논쟁은 2000년에도 크게 변하지 않았다. 구래의 대결은 두 가지 사건을 매개로 하여 부분적으로 격화되는 한편, 남북관계는 2000년 4월 16대 총선과 6월 15일 남북정상회담을 거치면서 새로운 국면으로 접어들었다.

2000년 전반기 대북정책을 둘러싼 국내정치적 대결은 총선거를 둘러싼 주도권 다툼과 연계되어 첨예화되었다. 남북정상회담의 개최는 정치적으로 커다란 비중을 갖는 것이어서 국내정치 상황에 심대한 영향을 끼치는 것이었다. 한편으로 정상회담은 남북관계에 새로운 시대를 열과 동시에 다른 국내정치 쟁점들을 압도할 수 있는 가능성을 내포하는 것이었고, 다른 한편 그에 따른 이후의 상황전개는 남한사회에 상당한 사회심리적 충격을 줄 수 있는 사건이었다.

이러한 이유로 4·13 총선이 박두한 시점에서 2000년 초부터 반복되었던 김대중 대통령의 남북정상회담 추진 의지를 표명하는 발언³⁸은 보수언론과

³⁷ 『조선일보』, 1999년 2월 11일. ‘사실상의 통일’이란 “남북한이 각자의 아이덴티티를 그대로 유지하면서 서로 오고 가고 돕고 나누는 상황을 의미하는 것으로, 이는 법적으로는 통일되지 않았다 하더라도, 사실상 통일된 것과 비슷한 상황”을 의미한다는 것이다. 임동원, 『평화와 화해 협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』 (서울: 통일부, 1999), p. 17.

³⁸ 2000년 1월 20일 새천년민주당 창당대회에서 김대중 총재는 “총선에서 국민이

야당의 논란 대상이 되었다. 김대중 대통령의 베를린선언(2000.3.9)에 뒤이어 “선거 뒤에는 중등 특수와 비교할 수 없을 정도의 대규모 북한 특수가 있을 것”이라는 등의 언급(3.31)은 야당인 한나라당의 비판을 초래했다. 선거 사흘 전인 4월 10일 공표된 남북정상회담 개최를 둘러싸고 여야간에는 대대적인 공방전이 전개되었다. 선거결과 남북정상회담 개최문제는 야당 지지자들의 여당 견제심리를 자극하여 투표에 적극 참여하도록 하였고, 전통적 민주당 지지자들을 방심하게 함으로써 여당에게 오히려 불리하게 작용하였다.³⁹ 여당이 선거에서 패한 결과 4월 24일 여야 영수회담에서 “여야는 남북정상회담이 실현되게 된 것을 다같이 환영한다”고 밝히면서 정상회담의 방식과 추구목표에 관한 합의사항을 채택하기에 이르렀으나,⁴⁰ 정상회담 이후 여야간 공방은 계속되었다. 한나라당은 남북정상회담에 대해 “총론 지지, 각론반대”를 기조로 시종 비판적인 자세를 유지하였다.

그럼에도 불구하고 분단 55년 만에 이루어진 역사적인 남북정상회담은 남북한이 대화와 협력만이 분단의 심화를 막고 공동번영하며 평화통일을 앞당기는 길이라는 데 의견을 같이함으로써 남북관계에 새로운 지평을 열었다. 남북한은 한반도에서의 전쟁재발 방지와 평화정착에 대해서도 공감대를 형성하였고, 이산가족 문제해결에 돌파구를 마련하여 인도적 차원에서 교류를 지속해감으로써 남북간 불신과 반목을 청산하고 화해와 협력의 시대를 본격적으로 여는 전환점을 만들었다.⁴¹

정상회담 이후 김대중 정부 시기 남북 장관급회담은 회담결렬 등의 우여

민주당에 힘을 실어준다면 남북정상회담을 열어 남북한 공존공영의 상호협력 문제를 논의할 것을 제의하겠다”고 말하는 외에 일본의 한 언론과의 기자회견에서 “김정일은 지도자로서의 판단력과 식견을 상당히 갖추고 있는 것으로 알고 있다”고 언급함으로써 야당과 자민련, 그리고 일부 언론의 비판을 받았다. 『동아일보』, 2000년 2월 10일, 2월11일; 『중앙일보』, 2000년 2월 15일.

³⁹ 『한겨레』, 2000년 4월 14일.

⁴⁰ 『조선일보』, 2000년 4월 24일.

⁴¹ 남북정상회담 이후에도 특히 보수언론의 비판은 끊이지 않고 지속되었으나, 정상회담 이전 김대중 정부 초기 대북포용정책에 언론이 보였던 논조와는 그 강도에서 전혀 달라졌음을 확인할 수 있다. 김재홍, “김대중 정부의 남북화해정책과 정치커뮤니케이션,” 한국통일안보학회, 『한국통일안보학회 학술회의 발표문』 (2000.11.11).

곡절에도 불구하고 총 9회 개최되었다.⁴² 2001년 초부터 미국 부시 정부의 대북강경정책으로 북·미관계가 악화되고 남북관계가 약 1년여 동안 정체되었으나, 민간차원의 대북 교류·협력은 꾸준히 증가하였다. 철도·도로의 연결이 합의되고 연결공사가 진행되었다. 2002년의 「7·1 경제개신조치」를 계기로 북한이 경제개혁·개방을 추진하고, 대외관계 개선을 위해 노력함에 따라 교류협력은 더욱 확대되었다. 또 6·15 남북공동선언 4항의 “경제협력을 통한 민족경제 균형발전” 합의사항을 실천하기 위한 남북경제협력추진위원회가 4회, 남북경제협력실무접촉 2회 등 총 21회의 경제분야 회담이 개최되었다. 남북경제협력추진위원회 회의에서는 경의선·동해선 연결 착공, 개성공단 건설, 임진강 수해방지사업 등에 관한 합의가 이루어졌다.

김대중 정부에서도 강경론과 온건론간 대결·갈등구도는 지속되었다. 대북강경론과 온건론은 김대중 정부하에서 보수와 진보라는 좀더 선명한 갈등구도로 고착되었다. 보수 대 진보 갈등은 김대중 정권이 기존 정부와 다른 지역적 권력기반에 근거하게 된 것과 맞물려 지역갈등까지 중첩됨으로써 대북·통일정책을 둘러싸고 더욱 복잡해진 중층적 갈등구도가 형성되었다.⁴³

김대중 정부에서 나타난 정당간 대립갈등 현상은 정책 자체의 당파성에 기인하는 것일 뿐만 아니라, 지역적 갈등과 균열이라는 지지층 분열에 따라 정당의 정략적 손익계산서가 달랐던 조건으로 인해 더욱 확대되었다. 대북정책이 국내 정쟁의 소재로서 각 당에게 충분히 활용 가능한 자원으로서의 의미를 가졌던 것이다. 그 결과 김대중 정부에서 여야 정당의 대북·

⁴² 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 44~45.

⁴³ 이념적 갈등에 지역갈등이 중첩된 결과, 광주와 호남지역 주민들의 90.0%가 김대중 정부의 대북정책을 ‘적극’ 지지하는 반면, 부산·경남지역 주민은 약 77.4%가 ‘소극적’으로 지지하는 정도로 정책지지율의 차이가 극심히 드러났다. 한국언론재단, 『남북화해시대의 국민적인 과제와 언론의 역할』 (서울: 커뮤니케이션북스, 2000). ‘남남갈등’을 여야갈등, 이념갈등, 지역갈등이 중첩되어 나타난 것으로 보고 여당, 진보(또는 개혁), 호남의 삼각동맹과 야당, 보수, 영남의 삼각동맹이 서로 대치하는 국면으로 파악하는 입장에 대해서는 우성대, “대북정책에 대한 국민적 합의 형성 방안,” 민주평화통일자문회의, 『남북정상회담 1주년 기념 대토론회: 평화협력과 국민대화합 실현을 위한 과제와 방안』 (2001.5.30).

통일정책을 둘러싼 대립·갈등은 남북관계의 주요사건이 발생할 때마다 국내정치적 주도권 장악을 위해 활용되었다. 이러한 대결은 특히 4·13 총선을 사흘 앞둔 시점에서 남북정상회담 가능성이 언급된 것을 계기로 격화되었다. 6·15 정상회담의 역사적 의미에도 불구하고 내치에서 우위를 확보하지 못한 정부·여당이 정국주도권을 유지하기 위하여 남북관계를 의도적으로 빠른 속도로 진전시키려고 한다는 문제가 제기되었다.⁴⁴

대북·통일정책에서의 탈냉전적 정치세력의 담론주도 내지 통일정책 구상의 실행 노력과 이를 저지하려는 보수정치세력간의 갈등은 김대중 정부에서 확대·증폭되었다. 이러한 갈등의 확대·증폭의 배경은 한편으로 김대중 정부의 기반이 기존의 정치세력과 다르다는 점과 그에 따른 보수정치세력의 대북·통일정책에 대한 강한 견제이며, 다른 한편 대북관계의 전향적 개선추진이 대중적으로 커다란 영향을 미쳐 매우 높은 정치적 파고를 불러일으켰기 때문이다.

1999년 6월의 서해교전은 햇볕정책에 대한 근원적 공격의 계기로 작용하였다. 상호주의의 적용, 안보문제, ‘퍼주기’ 논란,⁴⁵ 북한의 변화에 대한 해석 문제 등이 갈등의 주요 요인이었다. 정상회담과 「6·15 공동성명」을 계기로 표출된 보수·진보간 대결양상은 이전과 비교할 수 없을 정도로 노골화되었다. 보수 정치세력은 “전쟁은 없다는 식의 통일지상주의가 이념교육에 혼선을 초래했다”면서, 연방제 통일방안, 주한미군 주둔 문제, 주적개념 등에서의 혼란 문제를 제기했다. 또 근본적으로 북한의 변화가 없는 상황에서 정상회담이 통일에 대한 기대를 불러일으켜 자유민주주의 정체성이 손상되고 안보의식이 해이해졌다는 점이 지적되었다. 2001년 8·15 평

⁴⁴ 박형중 외, 『대북포용정책과 국내정치여건 조성 방안』, pp. 73~74. 6·15 정상회담 두 달 뒤의 여론조사에 따르면 국민의 71.4%가 대북정책이 국내정치의 수단으로 이용되고 있다고 생각하고 있는 정도였다. 『중앙일보』, 2000년 8월 14일.

⁴⁵ 김근식은 김대중 정부 들어 횡행한 대북 ‘퍼주기’ 논란이 기실은 “겉데기뿐인 명분이었고 본질은 대북 대결주의의 잔존”이었다고 주장한다. “대북 퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제,” 『통일문제연구』, 제14권 제1호(2002) 참조. ‘퍼주기’라는 표현 외에도 “쌀 주고 뺨 맞는다”, “버릇만 잘못 들인다” 혹은 “대북지원이 대남공격의 부메랑으로 되돌아온다” 등의 유사 표현이 있었다.

양측전 참가자 문제에 대해서는 김대중 정부의 대북협상자세가 그 원인으로 지적되었다. 야당은 대한민국의 정체성 위기 문제의 원인으로 햇볕정책과 정부의 통일정책을 지적하였다.

(3) 노무현 정부

「참여정부」의 출범과 함께 제시된 ‘평화변영정책’의 구상은 “한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성과 동북아경제 중심국가로의 발전토대를 마련”하는 것을 내용으로 하고 있다. 평화변영정책은 기본적으로 햇볕정책의 성과를 계승하고 발전시킨다는 시각에서 제시되었다. 평화변영전략은 단기전략 과제인 북한 핵문제를 풀기 위한 원칙으로 북핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 한국의 적극적 역할이라는 3원칙을 제시하였다.⁴⁶

노무현 정부는 출범 초기 북한핵 위기와 한·미관계의 위기라는 이중의 위기 속에서 스스로 중시하던 “새로운 자주적 외교정책의 기본정신과 방향”을 견지하지 못한 채, 북한 핵문제나 미국과의 관계에서 큰 돌파구를 마련하지 못하고 있다. 노무현 정부는 출범 초기에 핵문제와 관련하여 북·미간

⁴⁶ 단기전략적 과제 해결 3원칙은 한편으로 평화변영정책의 논리에서는 북핵저지를 선차적 목표로 내세워 북핵문제의 본질적 성격과 유리되고, 다른 한편 북핵불용의 1차적 목표와 배치될 수도 있는 평화적 해결원칙을 동시에 추구함으로써 현실에서 혼선을 초래하게 되었다. 즉 북핵3원칙은 북핵저지를 제1의 목표로 하는 ‘구상’이었지만, ‘현실’에서는 평화적 해결이 북핵불용과 동급의 원칙으로 간주되는 경향을 보였다. 취임 초기 노무현 정부의 실제 북핵해법은 한반도에 긴장이 고조되고 전쟁위기가 증대되는 상황을 우려하여 평화적 해결원칙에 더 많은 강조점이 두어졌다. 그러나 북·미간 긴장이 고조되어 대결이 격화되고 한·미동맹이 흔들리면서 노무현 대통령은 5월 한·미정상회담을 기점으로 평화적 해결보다 북핵불용에 더 초점을 맞추는 행보를 보였고, 이 과정에서 미국의 대북압박 가시화와 북한의 초강경 대응 불사 등으로 한반도 긴장은 더욱 고조되기도 했다. 한국 정부에게는 핵문제에서 가시적 전기가 마련됨으로써 북핵불용과 평화적 해결 양자 사이에서 혹은 미국과 북한 둘 사이의 양자택일 상황에 빠지지 않는 것이 필요하다. 미국과 북한에 한국이 결코 받아들일 수 없는 ‘한계선’을 미국과 북한 양측에 공히 주지시키는 것이 필요하다. 이에 대해서는 김근식, “평화변영정책 1년: 평가와 과제,” e원컴 정치뉴스(2004.1.25); 박형중, “참여정부 1년의 대북정책 평가와 향후 과제,” <http://www.kinu.or.kr/column/upload/20040315_0.hwp> 참조.

중재자 역할을 하려고 시도했으나 다자회담이 시작되면서 대화촉진자(facilitator)로서 역할을 자리매김하고 있다.

또한 노무현 정부는 출범 초기에는 북핵문제와 남북관계 분리론을 강조 하였으나, 2003년 5월 한·미정상회담을 거치면서 “상황 악화시 추가조치 협의” 및 “남북교류와 협력을 핵문제 전개와 연계”하는 입장으로 변경하였다. 그럼에도 불구하고 노무현 정부의 대북정책의 기조는 남북대화 유지, 인도적 차원의 대북지원, 기존의 남북협력사업 지속 등을 유지하고 있다. 노무현 정부는 이러한 정책을 통해 한반도 상황을 안정적으로 관리하고 남북관계를 개선하겠다는 것이다.

노무현 정부는 김대중 정부의 대북정책을 기본적으로 계승·발전시키면서도 한 가지 점에 대해서는 반성적인 태도를 취했는데 그것은 국민적 합의기반 형성에 관한 것이다. 노무현 대통령은 취임사에서 대북정책에 관하여 “대내외적 투명성을 높이고 국민참여를 확대하며 초당적 협력을 얻겠다”고 천명하였다.⁴⁷

노무현 정부의 대북·대미정책에 대해 위기감을 느끼던 우파 세력의 일부가 운동세력으로 결집하는 새로운 현상이 나타나기도 했다. 보수우익을 표방하는 단체들이 기존의 시민단체 및 개혁·진보색채 단체들의 집회에 맞서 공개집회를 갖는 일이 잦아지고 있다. 『한총련』이 미군 훈련장에 진입하여 성조기를 소각한 사건에 대응한 것으로 추측되는 보수우익 단체의 인공기 소각사건은 이러한 맥락에서 이해된다. 이러한 보수 대 진보세력의 대중적 수준에서의 대결은 특히 노무현 정부 출범 이후 가시화되는 새로운 사회현상이다.⁴⁸

⁴⁷ 위의 논문 참조.

⁴⁸ 군사·권위주의 정권 하에서는 ‘진보’라는 공간 자체가 협소했고, ‘보수’가 확고한 주류 이데올로기의 위치를 차지하고 있었다. 그 동안은 ‘보수’의 입장에서 굳이 소수인 개혁·진보세력과 대결할 필요성이 없었다. 유신 이후의 민주화운동 역시 이념적 보수 대 진보 대립 구도이기보다는 불합리한 정치세력에 대한 ‘사회개혁’적 특성이 더 강했다고 볼 수 있다. 그 동안의 대결은 우리사회 상층부에서의 정당과 언론 등을 중심으로 한 정치세력, 여론주도층 또는 양 진영 엘리트간의 논리대결 또는 권력투쟁 양상이 강했다고 볼 수 있다. 선우현은 대북·통일정책을 둘러싼 갈등문제와 관련, 보수와 진보의 다양한 하

집권 후 1년 동안 노무현 정부는 현실적으로 미국의 정책 요구에 대해 많은 양보를 하였음에도 불구하고 한·미관계에서의 신뢰회복 혹은 공고화의 측면에서 큰 소득을 얻지 못했다. 이러한 한·미관계의 문제점의 원인으로서는 한국 정부고위층의 신중하지 못한 어휘 선택에 따른 부시 행정부의 노무현 정부에 대한 불신, 현안에 대한 한국 정부의 외교적 수완의 미비 등을 지적할 수 있다. 특히 한국정부는 원칙을 지나치게 선언적으로 강조하다가 정작 한·미공조 과정에서는 미국의 주도에 끌려간 측면도 있다.

나. 통일문제의 주요 이슈별 정치권의 갈등양상

(1) 조문파동

1994년 7월 12일 국회 상임위에서 일부 야당의원들이 정부에게 남북관계의 진전을 위해 김일성 주석 사망에 대한 조문단을 북한에 파견할 용의가 없느냐고 질문함으로써 이른바 조문파동이 시작되었다.⁴⁹ 민주당 일부 의원들의 조심스런 문제제기에서 비롯된 파문은 북한의 조문환영 성명, 박

위유형에 관한 세밀한 구분 없이 ‘수구 반동 아니면 급진 좌경’이라는 이분법적 흑백논리가 무차별적으로 적용되면서 이념적 대결이 이루어지고 있고, 논쟁이 민주적 절차와 규칙에 따라 진행되지 않고 특정한 개인적·집단적 이해관계에 기초해 있는 이유로 ‘상대방을 타도의 대상으로 간주하는 비민주적인 방식으로 변용·왜곡되어’ 전개되는 문제가 있다고 지적하였다. “한국 사회에서 ‘진보/보수 간 이념적 대립구도’의 왜곡화 - 대북정책을 둘러싼 남한 내 갈등 사태를 중심으로,” 『사회와 철학』, 4(2002), p. 80~81. 이러한 이분법적 흑백논리는 극우성향 논자에 의해서 조장되어지는 측면도 강하다. 대표적으로 양홍모, “남남갈등의 파장,” 『북한』, 2(2002); 이팔웅, “보수주의자가 진단하는 남남갈등과 전략: 친북 좌파로부터 자유민주주의 구하기,” 『통일한국』, 제21권 10호(2003.10) 등을 들 수 있다.

⁴⁹ ‘조문파동’의 당사자 이부영 의원은 ‘조문외교’ 발언의 배경을 다음과 같이 언급하고 있다: “그날 외투위에서 북한의 김용순이 정상회담 연기를 통보해왔다는 장관 보고가 있었고, 이것은 김정일 체제가 되더라도 정상회담을 계속하겠다는 화해의 신호로 받아들여졌다. 이쪽에서도 호혜적 조치가 필요하다고 보고 ‘조문외교’ 검토 용의를 물어본 것이다.” 이부영 의원에 따르면 “처음 상임위에서 발언했을 때는 민자당 의원들도 별로 반론이 없었고, 통일원 장관도 답변에 앞서 ‘이 의원이 대단히 조심스럽게 제기했다’는 말을 덧붙일 정도로 그리 문제되는 내용이 아니었다. 그러나 이후 민자당 등 한쪽에서 진의를 왜곡하면서 증폭됐다”고 한다. 『한겨레』, 1994년 7월 19일.

보희씨의 입북과 맞물려 상승작용을 일으켰다.⁵⁰ 여기에다 발언 당사자인 이부영 의원 등이 정부·여당의 비난을 ‘신매카시즘’으로 공격하면서 소신을 거듭 밝힌 데다 당 차원에서 이들을 간접적으로 옹호함으로써 조문파동은 정치권의 대북관을 둘러싼 수구 대 개혁 대결로 표출되었다.

7월 14일 임시국회 본회의에서는 민주당 의원들의 조문단 파견발언 진의와 배경 등과 관련하여 여야간 원색적인 공방이 벌어졌다. 민자당의원들은 “김일성은 6·25전쟁을 일으킨 전쟁 주범이고 아웅산 사건, KAL기 폭파만행을 저지른 테러리스트”라고 규정하고, “김일성이 누구인데 조의표명, 조문단 파견을 운운할 수 있느냐”, “여기가 평양인지 서울인지 어지러운 정도”라면서 일부 야당원의원의 조의표명 발언을 비난하였다. 또한 7월 15일에는 발언 당사자 중 한 사람인 이부영 의원을 가리켜 “국가최고기밀을 다루는 정보위에 김일성 조문을 주장하는 사람이 참여해서는 안 된다”면서 정보위에서 이부영 의원을 제외시킬 것을 요구하였고, “민주당내 어떤 의원은 보수정당의 틀 속에 숨어 있는 색깔있는 사람들은 차라리 나가 주었으면 좋겠다고 얘기하는 것으로 파악됐다”는 간접회법으로 이부영 의원을 ‘색깔있는 사람’으로 표현하는 등, 조문파동은 개인에 대한 극단적인 이념공세 형태를 띠었다. 민자당의 일부 의원들은 “지금의 혼란상은 수십년간 축적되고 여러 형태로 위장돼 증식돼온 친북 내지 그 동조세력의 움직임 때문에 비롯된 것이며, 민족정통성이 어디에 있는지도 모르고 우리의 정통성을 무시하는 사상성의 문제”라고 주장하면서, 남북정상회담 등 남북 대화에 있어서 보다 냉정하고 신중한 접근을 해줄 것을 요구했다. 이들은 또 정부가 김일성의 역사적 책임 등 과거사의 문제에 대해 보다 명확한 언급이 있었어야 한다고 지적하면서 “특히 남북정상회담은 원점에서 다시 협상해야 한다”는 주장도 하였다.⁵¹

조문파동에서 특이한 점은 민자당 일부 의원들과 상당수 언론매체들이

⁵⁰ 공식적으로는 시민운동기구나 재야단체 두어 군데서 조의표명이 필요하다는 성명을 내놓았고, 정부는 “조문사절단 파견은 적절하지 않으며, 북한도 이를 원치 않는 것으로 안다”는 입장을 보였다.

⁵¹ 『조선일보』, 1994년 7월 16일.

기다렸다는 듯이 일제히 이부영·임채정·장영달 의원을 ‘조문 의원’이라고 몰아세우면서 격렬한 비난을 한 사실이다. 이러한 정황에 대해 야당의 한 인사는 “조문논쟁의 첫번째 생산자가 민자당의 노재봉·안무혁·김영광 의원 등”으로 문민정부의 대북정책 자체에 대한 불만을 갖고 있는 집단이라고 언급하였다.⁵² 문민정부가 들어서면서 남북화해의 대세에 밀려 그동안 속앓이를 해왔던 보수·수구 정치인 집단에서 누적된 앙금이 조문파동으로 나타났다는 것이다. 이런 관점에서 볼 때 조문파동은 통일정책이나 대북관계와 관련하여 여야를 포함한 제도정치권 내에서 보수 대 개혁세력의 대결양상을 보인 사건이라고 할 수 있다.⁵³

조문파동의 비화나 색깔논쟁의 확산은 민자당의 참패로 끝난 8·2 보선⁵⁴까지의 과정과 연관시켜 파악해야 그 전모가 분명해진다. 특히 “한총련의 배후는 북한”이라는 박홍 서강대 총장의 발언에 대한 정치권의 상반

⁵² 『국민일보』, 1994년 7월 16일. 이부영 의원은 조문‘발언’이 조문‘파동’으로 전개된 배경을 좀 더 구체적으로 다음과 같이 정리하였다: “50년간의 분단체제 아래서 냉전적 기득권에 안주해 여러 특권을 누렸던 세력들이 탈냉전시대에 들어서면서 이것이 흔들리자 이를 놓치지 않기 위해 공격적 자세를 보이는 것 같다. 이들은 여권에 있으면서 김영삼 정부의 남북관계 개선 시도나 정상회담 추진에 극도의 거부감을 갖고 있다. 그런 세력들은 자기들이 주도하는 통일, 심지어는 무력을 통한 흡수통일까지 불사한다는 생각을 갖고 있을 것이다.” 특히 자신이 “재야 출신이란 이유 때문에 군사정권 시절 우리를 탄압했던 세력들이 뒤에서 공작을 하고 있다고 본다”며, “본회의에서 발언한 민자당 의원 가운데 두 명이 안기부 출신이라는 사실”을 지적하기까지 하였다. 『한겨레』, 1994년 7월 19일.

⁵³ “일부 야당위원의 ‘조문발언’을 기다리기라도 한듯 이들에게 몰매를 퍼붓다시피 하고 있는 몇몇 의원들의 행보가 정작 어디를 겨냥한 것인지에 관심이 쏠리고 있다. 문민정부 출범이후 지금까지 5공과 6공을 거쳐 기득권을 유지해온 일부 보수성향의 정치인들은 공직자 숙정, 재산공개 등 이른바 개혁의 파도를 맞아 매우 위축돼 있었다. 특히 사상적 측면에서도 남북화해란 시대적 대세에 밀려 속앓이를 해온 것이 사실이다. … 한마디로 말해 이들의 표면적인 타깃은 문제발언을 한 야당의원들이지만 실제로는 남북정상회담의 주체인 김영삼 정부의 대북정책을 겨냥하고 있다는 것이다.” 『국민일보』, 1994년 7월 16일.

⁵⁴ 8·2 보선 결과는 민자당의 참패, 민주당의 대약진, 박철원씨의 정치적 복권으로 정리될 수 있다. 8·2 보선은 비록 세 지역의 보궐선거라고는 하지만 국회의원 선거였고, 정부·여당이 선거에서 조문파동을 집중적으로 부각시켰으며, 주사파에 대한 공격 등을 통해 ‘신공안 논리’ (『한겨레』, 1994년 8월 4일)가 작동한 가운데 치루어졌다.

된 반응, 즉 민자당이 박 총장 발언에 대해 전폭적인 공감을 표시하면서 정부에게 단호한 조치를 촉구한 반면, 민주당은 박 총장 발언 자체의 신빙성에 문제를 제기하는 동시에 한총련 수사와 시위 진압방식, 현대중공업 노사분규 강경대처 등 일련의 강경기류에 대해 경계심을 표시하였던 점⁵⁵을 동시에 고려해야 한다.

조문파동에서 드러난 여야간 갈등적 담론은 첫째, 김일성과 북한 집권세력·정치지도집단의 성격 규정, 둘째, 당시 사회·이념적 혼란의 원인으로 지적된, 민족정통성에 배치되는 친북 내지 그 동조집단(주장)의 사회적 확산 문제, 셋째, 남북정상회담을 6·25의 주범이고 아웅산 사건과 KAL기 폭파만행을 저지른 테러리스트 정치집단과의 회담으로 규정함으로써 그 정당성을 근본적으로 회의하는 태도, 넷째, 문민정부의 대북정책 자체에 불만을 표출하면서 무력을 통한 흡수통일의 가능성을 배제하지 않는 통일론 등으로 연결되었다.

조문파동은 문민정부 출범이 얼마 지나지 않은 상황에서 냉전적 사회담론의 시대로부터 탈냉전시대로의 진입과정에서 발생한 남남갈등으로 이해되어야 할 것이다. 조문파동에서 드러난 갈등에는 냉전적 대북관에서 탈냉전적 대북·통일관으로의 전환기에 재야세력이 민주화의 정당성에 기반하여 사회 지도집단으로 진입하여 통일·사회담론을 형성하는 것에 대한 보수집단의 반감이 작용하였다.

(2) 인공기 사건

1995년 6월 25일 대북 쌀 제공 2천 톤 선적 『씨 아펙스 호』가 동해항에서 출항하여 6월 26일 북한 청진항에 다녀왔는데, 하역작업 기간 동안 북측의 요구로 태극기를 내리고 인공기를 게양했던 사건이 발생하였다.⁵⁶ 이 사건이 밝혀지자 당시 나용배 통일원 장관은 6월 30일 북한이 씨 아펙스

⁵⁵ 『조선일보』, 1994년 7월 22일.

⁵⁶ 정부는 씨 아펙스 호가 26일 오후 4시 경 청진항에서 4마일 떨어진 묘박지에 도착한 뒤 이 배에 탑승한 북한 측 도선사의 요구로 태극기를 내리고 인공기를 게양했다고 밝혔다.

호에 인공기 계양을 강요한 것은 북측의 해명대로 단순한 실수가 아니라 고의적으로 북경 합의사항을 깬 것이라면서 “북한당국이 공식 사과하고 유사사태의 재발방지를 약속할 때까지 대북 쌀 제공을 중단할 것”이라고 발표했다. 또한 “정부가 6월 29일 밤 돌진호 등 추가 쌀 수송선 3척에 대해 회항토록 조치했다”고 밝히고 “북한이 인공기 계양을 강요하고 이를 거부하는 우리 선원들의 신변안전을 위협한 일은 당초 합의사항을 위반한 중대한 일로 조선삼천리총회사의 약속만으로는 재발 방지를 보장받을 수 없다는 것이 정부의 판단”이라고 밝혔다.⁵⁷

한편 7월 10일 쌀 수송선 ‘삼선비너스’ 호가 억류된 사건이 발생한 지 일주일 후에야 발표되면서 정부의 졸속 대북정책 문제가 여당으로부터 뿐만 아니라 여당으로부터도 집중 비난받았다. 여야는 이런 사건이 발생했는데도 정부가 1주일이나 사건을 은폐한 것은 어처구니없는 굴욕적인 대북 자세라고 비난하였다.

인공기 계양사건 및 선원억류사건은 1995년 6월 27일 실시된 지방자치 선거를 겨냥해 정치적 의도를 가지고 급속하게 추진된 대북 쌀지원의 귀결로서, 대북 쌀지원이 민족사에 기록될 만한 획기적인 사건이었음에도 불구하고 그 역사적 의미를 퇴색시켰을 뿐만 아니라, 오히려 남북간 불신과 남남갈등만 깊어지게 만들었다.

인공기 계양 사건에 대한 여야 정당들의 논평은 거의 비슷한 논조를 띠면서도 약간의 차이를 보였다. 민자당은 북한이 대북 쌀지원 선박에 대해 입항할 때 인공기 계양을 강요한 것은 북경회담의 약속을 정면으로 위반하는 것이기 때문에, 북한이 남북간 약속을 충실히 이행한다는 확실한 보장이 있을 때까지 쌀 공급을 중지해야 한다고 주장하였다. 더욱이 민자당은 쌀 제공 과정의 비밀·저자세·졸속 협상을 집중적으로 문제 삼았다. 민자당은 특히 원산지 표시도 없이 쌀을 제공하기로 한 것이나 “아무 조건없이 민짜 포대에 쌀을 실어 보내” 군량미 전용 가능성을 봉쇄하지 못한 점 등 협상 능력에 대해서도 강한 불만을 나타내었으며, 특히 씨 아펙스 호의 인

⁵⁷ 『동아일보』, 1995년 7월 1일.

공기 계양사건에 대해서는 ‘분노와 경악’이라는 용어를 구사하면서 보수층의 충격감을 대변하기도 했다.⁵⁸ 자민련은 쌀 지원 중단 정부방침을 지지하고 사태재발 방지대책을 촉구하면서 대북문제에 정권유지차원의 정략적 이용의도가 개입되어서는 안 된다고 경고하였다.⁵⁹

한편 민주당의 입장은 이들과 약간 차이를 보였다. 민주당은 “대북 쌀 지원을 하면서 최소한 원산지 표시라도 하여 우리 남녘의 동포가 보낸 것이라는 사실쯤은 북쪽 동포들이 알아야” 했고, 쌀 수송선에 인공기가 계양된 것은 “정부의 외교적 미숙함일 뿐 아니라 쌀 문제를 지방선거에 이용하기 위해서 서둘렀기 때문”이라고 비판하였다.⁶⁰ 새정치국민회의는 “정부의 대북정책이 초고자세에서 초저자세를 오갔기 때문에 발생한 사건”이라며 정부 대북정책의 난맥상을 추궁하면서 근본적 대책을 촉구하였다.⁶¹

민자당·자민련과 민주당·국민회의 간 이러한 입장의 차이는 대북 수해지원문제를 둘러싼 문제에서도 복잡하게 얽혀 있었다. 정부는 일본 고베 지진 때 1백50만 달러를 지원한 전례 등을 들어 북한의 직접 지원요청이 없더라도 2백만 달러 정도를 국제기구를 통해 지원하는 것이 바람직하다는 입장을 지니고 있었다. 이에 대해 민자당의원들은 남한측의 수해도 심하고 북한이 쌀 지원에 대해 감사표시를 하지 않고 있어 국민감정이 좋지 않다면서 북한의 지원요청이 있을 때까지는 정부차원의 대북지원을 하지 말아야 한다는 입장을 지녔다. 반면, 야당의원들은 북한이 극심한 수해로

⁵⁸ 『한겨레』, 1995년 7월 11일.

⁵⁹ 대표적인 보수단체의 하나인 자유민주민족회의(공동대표의장: 이철승)는 “인공기를 달게 한 것은 주사파 학생들이 중앙청에서 태극기를 내리고 인공기를 달아도 제지할 수 없다는 얘기와 같다”면서 ‘굴욕적인 대북관계’에서 벗어나, “경수로회답이나 쌀 복송 문제를 즉시 중단하고 국회와 국민과 더불어 재검토해야 한다”고 주장하는가 하면, 상이군경회, 전물군경유족회, 전물군경미망인회, 재일학도의용군동지회 등은 “치욕적인 사실에 분노와 전율을 금치 못한다”면서, “정부 당국자와 씨 아펙스 호 선장은 마땅히 준엄한 국민의 심판을 받아야”하며, “정부는 북측의 정중한 사과와 함께 재발하지 않겠다는 쌍방각서가 교환되지 않는 한 쌀 제공을 재개해선 안 된다”고 주장했다. 『세계일보』, 1995년 7월 1일.

⁶⁰ 『한겨레』, 1995년 7월 7일.

⁶¹ 『세계일보』, 1995년 7월 1일.

곤경에 처해 있기 때문에 인도적 차원에서 대북 지원을 해야 한다며 정부 입장에 동조하였다.⁶²

그러나 10월 들어 정부는 대북 쌀 지원에 대한 따가운 여론을 의식하여 “무상원조는 더 이상 없다”는 강경입장으로 선회하였다. 김영삼 대통령은 10월 25일 미국 유엔협회 연설에서 “시장경제 원칙에 따른 남북거래” 입장을 밝혔다. 한마디로 북한에 대해 당분간 무상원조를 하지 않을 것임을 분명히 한 것이다. 청와대의 한 관계자는 “북한에 쌀을 무상으로 지원했으나 북한은 호의를 호의로 받아들이지 않았다”며 “여론의 지지가 없는 한 더 이상 국민들이 낸 세금으로 대북 무상지원을 하지는 않을 것”이라고 말했다.⁶³ 김 대통령의 이런 대북 강경책의 밑바탕에는 경제사정이 어려운 북한이 결국은 남쪽의 의도대로 끌려올 것이라는 낙관론이 깔려 있었다.

대북 쌀 지원과정을 검토해보면 김영삼 정부의 대북정책이 뚜렷한 원칙이나 장기전략 없이 그때그때 여론의 풍향에 따라 표류하였음을 다시 한번 확인할 수 있다. 정부의 대북정책은 총선표를 의식해 갈팡질팡하였고, 지방선거에서 남북관계를 이용하려 했던 기대가 물거품이 되자 오히려 정 반대쪽을 향해 치닫게 되었다. 대북 쌀 수송선의 인공기 계양 사건은 보수층의 반발을 자아내기에 충분하였다.

인도주의 목적의 지원도 북한의 태도 여하에 따라 달라져야 한다는 민자당의 철저한 상호주의 원칙은 인도적 대북지원을 옹호한 야당(민주당과 국민회의)의 입장과 구별되었다. 민자당의 강경노선은 이후 시장경제 원칙에 따른 남북거래라는 정부·여당 입장, 즉 상호주의 원칙에 따른 교류·협력으로 고착되었으며 김영삼 정부의 대북정책의 한계를 드러내었다.

(3) 서해교전

1999년 6월 15일 북한 경비정 7척과 어뢰정 3척이 오전 9시 25분께 서해 연평도 서방 10km 지점에서 북방한계선을 침범한 뒤 남쪽 5km 지점에

⁶² 『동아일보』, 1995년 9월 22일.

⁶³ 『한겨레』, 1995년 10월 26일.

서 우리 고속정들이 저지하자 먼저 기관총 공격을 가해 남북 함정간에 교전이 발생하였다. 5분간에 걸친 교전과정에서 북한 어뢰정 1척이 완전 침몰하고, 반침몰한 경비정 1척을 포함해 경비정 5척이 대파된 채 모두 곧바로 퇴각했다. 우리 쪽에서도 고속정 4척과 초계함 1척 등 함정 5척이 기관실 등에 기관포를 맞는 피해를 입었으며, 허육 대위 등 해군 7명이 부상당하였다.

서해교전은 김대중 정부가 1998년 후반부터 1999년 초 북한의 금창리 핵의혹 시설 및 미사일 문제로 한반도를 둘러싼 긴장이 고조되던 속에서 남북간 위기 상황의 근본원인을 제거하기 위하여 한반도 냉전구조 해체를 위한 장기·포괄적 접근 구상을 천명하고, 이후 대화와 협상을 통한 평화적 해결 원칙을 관철시켜 가던 상황에서 발생한 사건이었다. 서해교전은 햇볕정책의 실효성을 둘러싼 실질적인 첫 공방의 계기가 되었다. 서해교전은 또한 그 며칠 전에 실시되었던 6·3재선 이후 여야가 정국의 주도권 장악을 위해 일종의 기세 싸움을 하던 상황에서 발생하였다. 그런 만큼 정부·여당과 야당 간 서해교전을 둘러싼 담론갈등은 햇볕정책에 대한 공방으로 발전되었다.

김대중 대통령은 사건 당일 개최된 고축통(吳作棟) 싱가포르 총리와의 정상회담에서 “북한을 흡수통일할 의도가 없다”고 거듭 강조하고, 학술단체 대표자와의 오찬에서도 대북정책의 수정 가능성을 일축했다. 청와대의 한 관계자는 “원래 한반도 상황이 불안정하기 때문에 그 해법으로 마련된 것이 포용정책”이라면서, 한반도는 평화와 안정을 확보하기 위해 기본적으로 안보를 굳건히 하면서도, 화해와 교류를 추진해야 하는 이중적 상황에 놓여 있다고 포용정책의 당위성을 설명했다.⁶⁴

김대중 대통령은 다음날 개최된 각 당 당수와의 회동에서도 다음과 같이 대북 포용정책의 실현을 위한 초당적 안보협력을 주문했다.

⁶⁴ 『동아일보』, 1999년 6월 16일.

“대북 포용정책은 확고한 안보를 전제로 이뤄지는 것이다. 대북 포용정책의 근본취지는 한반도에서 다시 전쟁이 일어나지 않도록 하는 것이다. 그 다음에 남과 북이 평화롭게 화해·협력하면서 공동의 번영을 추구해야 한다. 우리의 대북정책은 일방적인 것이 아니다. 햇별은 우리만 보내는 것이 아니고 북한도 우리에게 햇별을 보내라는 것이 우리의 입장이다. 햇별정책 추진과정에서 부정적인 면과 긍정적인 면이 있다. 금강산관광 8만 명, 북한방문 3,300명 등 변화의 움직임을 긍정적으로 평가해야 한다. 햇별정책은 강력한 안보태세를 필요로 하는 것이고 그 기반 위에서 이뤄지는 것이다. 야당 총재도 안보면에서는 적극 지원해줘야 한다.”⁶⁵

이에 대해 한나라당 이회창 총재는 햇별정책의 사실상 폐기를 요구하는 등 햇별정책에 대한 반대견해를 표출했다. 이 총재는 “대북 포용정책의 기초는 좋으나 상호주의를 포기했기 때문에 북한의 변화를 촉구하는 효력이 상실됐다”며 “햇별정책은 마땅히 재고해야 한다”고 말했다. 이 총재는 우선 “북한에 군사적으로 강력히 대응하고 북한으로부터 (무력도발) 재발방지 약속을 받아낼 때까지 금강산 관광과 비료지원을 포함한 대북 협력조치를 중단해야 한다”고 주장했다.⁶⁶ 이 총재는 서해교전 사태는 북한의 고의적 도발이고 안보에 대한 위협이며 재발 가능성이 큰 일로 상호주의를 포기한 햇별정책은 더 이상 안 된다고 주장하였다. 같은 맥락에서 한나라당은 “비료지원과 금강산 관광은 물론, 금강산 개발비용의 대북송금도 중단해야 하며, 무엇보다 국가안보가 모든 정책에 우선해야 한다”,⁶⁷ “북한의 계속되는 도발은 상호주의를 거의 포기한 유화 일변도의 햇별정책 때문”이라며 햇별정책의 전면 재검토를 주장했다.⁶⁸

한편 국민회의측은 “포용정책은 현재 상황에서 불가피한 선택”이라며 “봉쇄와 고립화를 통한 북한 붕괴작전은 무력충돌의 위험성을 증대시켜

⁶⁵ 『한겨레』, 1999년 6월 17일.

⁶⁶ 『동아일보』, 1999년 6월 17일.

⁶⁷ 『조선일보』, 1999년 6월 16일.

⁶⁸ 『한겨레』, 1999년 6월 19일.

오히려 경제재도약에 장애가 될 것”이라던가,⁶⁹ “서해교전 때 우리 국민이 냉철함을 유지할 수 있었던 것은 금강산 관광 등으로 국민의 대북인식이 바뀌었기 때문”이라고 말하면서 “대북포용정책 이외에 현실적 대안이 없는 만큼 정부도 신축적 포용정책이 국민의 신뢰를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것”이라고 주장하였다.⁷⁰

상황이 불안정한 한반도에서 전쟁 재발을 방지하기 위한 해법으로 마련된 것이 포용정책이라는 정부·여당의 입장에 반하여, 포용정책의 근본 취지의 긍정성에도 불구하고 상호주의를 포기했기 때문에 북한의 변화추구 효력이 상실된 햇볕정책은 재고되어야 한다는 것이 야당의 입장이었다.

(4) 남북정상회담과 6·15 공동선언

남북정상회담과 6·15 공동선언의 정치적 파장은 재론의 여지가 없을 정도로 커다란 사건이었다. 그런 만큼 정상회담의 공과를 둘러싼 여야간 공방 또한 열띤 전개되었고, 야당 내에서도 정치인들의 정치적 성향에 따라 상이한 입장이 표현되었다.⁷¹ 한나라당 의원들은 남북정상회담의 문제점이 평화공존 단계를 생략하고 통일문제로 건너뛴 것이라고 지적했으나, 민주당 이해찬 의원은 “통일론의 공통분모를 발견한 것이 정상회담의 가장 큰 소득”이라고 말해 현격한 시각차를 드러냈다.

한나라당은 공동선언 내용에서 상호주의가 철저히 배제됐으며, 국민에게 기대감만 높여 자칫 안보의식의 결여를 불러올 수 있다며 정상회담의

⁶⁹ 『동아일보』, 1999년 6월 18일.

⁷⁰ 『한겨레』, 1999년 6월 24일.

⁷¹ 대표적으로 이부영 한나라당 부총재가 남북관계 등에 대한 당의 ‘보수 경향’을 비판하고 나섰던 것을 지적할 수 있다. 그는 8월 10일 기자들과 만나, “거대한 시대적 조류인 남북 교류와 화해에 대해 방관자적 자세를 취하는 것은 바람직하지 않으며, 적극적인 대응과 참여가 필요하다”고 지적한 뒤, “이회창 총재에게 남북관계에 전향적인 태도를 보일 것을 요청했다”고 밝혔다. 그는 남북문제와 내정을 분리해서 대응해야 한다고 지적했다. 이산가족 상봉이나 경험은 적극 지원하고, 대신 야당의 정체성은 김대중 정부의 실정을 비판하는 데서 찾아야 한다고 주장했다. 『한겨레』, 2000년 8월 11일.

성과를 평가절하하려 했고, 이러한 입장은 7월에 열린 국회 대정부 질문에 서 침예하게 드러났다. 한나라당은 “연방제 통일, 주한미군, 주적개념 혼란으로 국민들은 가슴뿐 아니라 머리까지 뜨거워졌다”며, “전쟁은 없다는 식의 통일지상주의가 이념교육에 혼선을 가져오고 있다”, “정부의 홍보로 ‘봉건독재 평양공화국의 수령’ 김정일이 ‘평화와 통일의 지도자’로 변신했다”, “통일부 장관이 김정일 홍보부 장관이 된 것 같다”는 등의 주장을 표출하였다.

남북정상회담 취재를 위해 동행하려던 조선일보 기자의 입북 거부 사태와 야당 총재에 대한 북한의 ‘반통일분자’ 비방방송에 대해서는 “북한이 남한의 언론과 야당 길들이기를 시작한 것”이고 “정부가 얼마나 굴욕적 저 자세를 취했는지 보여주는 단적인 예”라는 비판도 제기되었다.⁷² 한나라당은 “정상회담이 통일에 대한 기대와 함께 국론을 심하게 분열시킨 측면도 있다”면서 “우리 사회가 통일논쟁으로 갈라진다면 해방 후 좌우대립과 같은 혼란이 가능하다”고 주장하였다. 한나라당의 입장은 이러한 상황에서 평화 공존이니 사회협력이니 비방중지니 하는 북한의 약속은 믿을 수 없다는 것이었다.⁷³ 한나라당은 6·15 공동선언과 햇볕정책에 따른 대북정책을 국론분열 및 사회혼란 조장의 근본원인으로 부각시키고자 하였다.

6·15 공동선언 이후 한나라당의 대북·통일정책은 이회창 총재가 9월 5일 연세대에서 행했던 초청강연에서 엿볼 수 있다.⁷⁴ 이 총재는 “남북정상회담에도 불구하고 한반도의 가장 시급한 문제인 남북간 군사적 긴장완화와 평화정착 문제는 아직 논의조차 되지 않고”있으면서 “이러한 침예한 군사적 대결구도를 해소하지 않고 남북간 화해와 평화를 말하는 것은 구두선에 지나지 않”는다고 지적하였다. 그리고 “교류·협력이 긴장완화의 효과를 수반하는 것도 사실이지만 군사적 조치는 그 자체로 큰 의미가 있다”

⁷² “평양에 다녀온 정부 대표들이 앞다퉈 김정일 위원장을 미화하고, 비전향 장기수들이 TV에 출연해 북한을 찬양해 국민이 방향 감각을 상실했다”고 주장하기도 했다. 『조선일보』, 2000년 7월 13일.

⁷³ 『조선일보』, 2000년 7월 13일.

⁷⁴ 이 강연은 “정상회담 이후 남북관계의 평가와 과제”라는 제목으로 발표되었다.

고 함으로써, 무엇보다도 군사적 긴장완화라는 실질적 조치부터 취해져야 함을 시사하였다. 다음으로 안보문제를 ‘필수불가결한’ 요소로 보아, ‘확고한 억제력이야말로 남북관계 개선의 밑받침’으로, ‘대북 억지력의 핵심’이랄 수 있는 ‘주한미군 문제부터 불쑥 부각’시키는 것은 ‘선부른 생각’이라고 주장하였다.⁷⁵ 이 총재는 남북경협이나 각 분야의 교류·협력과 관련해서는 “분명한 목표의식을 가지고 추진하는 것이 중요하며, 장기적인 전략이 있어야” 한다고 하여, “북한의 개방·개혁을 유도하는 방향으로 추진”되는 한에서만 지원해야 한다는 입장이었으며, “일방적인 시혜관계가 아니라 호혜적 상호이익의 관계로 발전”시켜야 하며, 그 핵심은 남북한 주민의 자유왕래 실현이라고 주장하였다. 이 총재는 통일방안과 관련해서는 “통일은 소망이나 기대만으로 이루어지는 것은 아니며, 상이한 체제와 제도를 연방이나 연합의 이름으로 짜깁기한다고 통일이 되는 것도 아니다”라고 주장하여, 6·15 공동선언에서 낮은 단계의 연방제와 연합제의 공통성이 강조된 것을 비판하였다.

이에 반해 민주당의 시각은 “정상회담 이후 자유민주주의 가치가 훼손되고 있다는 위기감이 퍼지고 있고 안보의식이 급격히 해이해지고 있다는 것은 의도적인 과장”이라고 반박하였다. 당시 민주당의 대북관이나 남남갈등에 대한 인식은 김원길 의원이 잘 보여주었다.

“북한은 속도는 느리지만 국제사회 변화의 흐름을 분명히 타고 있다. 냉전적 사고에 시각을 고정시켜 왔던 우리 국민들은 남북정상회담이 충격적으로 성사되니 사고를 정리할 시간이 없었다. 당장 할 일은 새로운 대북관계에 대한 국민적인 합의를 만들어가는 것이다. 통일에 대한 인식과 시각이 합치되지 않으면 궁극적으로 통일로 가는 길에 장애물이 될 수 있다. ‘남남갈등’이 정상적 의사표출로 나오는 것은 다원주의 사회에서 당연하다. 다만 정략이 개입돼선 안 된다. 야

⁷⁵ 특강자료에 포함시키지는 않았지만, 경의선 복원과 개성-문산 4차선 도로 건설에 대해서는 북한의 군사적 활용(남침) 가능성에 대한 우려를 떨치지 않았다. 또 “북한이 왜 미사일 보유를 고집하겠느냐”며 “우리는 필수로 적극적으로 보여 한다”고 말하여 보수적 대북관을 드러내었다. 『한겨레』, 2000년 9월 6일.

당은 과거의 시각에서 북한을 보고 있는 것 같고 여당은 야당의 인식 차이를 극복해 주기보다는 ‘안타깝다’는 수준에 머물러 있다.”⁷⁶

(5) 2001년 8·15 평양 민족통일대축전

대북한관을 둘러싼 남남갈등은 2001년 8월 평양에서 개최되었던 민족통일대축전에 참가하였던 남쪽 대표단이 서울로 돌아온 8월 21일 김포공항에서 단적으로 표출되었다. 공항에는 ‘조국통일, 통일대축전 정당하다’, ‘김정일의 하수인들 북으로 돌아가라’는 대립적인 구호들이 메아리쳤다. 대학생들과 참전용사들은 먹살잡이와 몸싸움으로 맞부딪쳤다. 이들이 귀국한 이후에는 남쪽 대표단의 일부 인사들이 벌인 방북 때의 언행을 비판하는 이념공세가 이어졌다.

한나라당은 남측 대표단의 일부 인사가 ‘조국통일 3대헌장 기념탑’ 행사에 참석한 것과 관련하여 대북정책을 ‘원점에서 재검토’하고 국가정보원장과 통일부장관을 비롯한 대북정책 주도세력을 즉각 교체하라고 촉구하였다. 8·15 민족통일대축전 참가자들의 ‘반국가 행위’가 가져온 심각한 국론분열은 결코 그냥 지나칠 수 없는 정도로 심각한 바, “어설픈 햇볕정책에 국민 자존심은 중화상을 입었고 친북 세력들은 제 세상을 만난 듯 춤판을 벌이고 있다”며 정부에게 반국가 행위 방북 인사들에 대한 구체적 조치와 입장 표명을 요구하였다.⁷⁷

한나라당은 평양에서의 돌출 행동들을 ‘광란극’으로, 일부 방북인사들을 ‘반대한민국 인사들’로 규정하고, 이들의 방북을 허가해 준 정부의 책임을

⁷⁶ 『한국일보』, 2000년 7월 15일. 이한동 국무총리는 ‘남남갈등’ 관련 대정부 질문에 대해, “일시적 혼란은 불가피한 현상”이라며 “그러나 국민들이 자유민주주의에 대한 확고한 신념을 갖고 있다고 믿으며, 정부는 상황 변화에 대하여 국민이 균형된 대북인식을 갖도록 적절히 교육하겠다”고 답했다. 『조선일보』, 2000년 7월 13일. 『한국일보』, 2000년 7월 15일. 김부겸(한나라당) 의원은 “이념·세대·계층·지역간에 깊은 갈등의 골을 간직하고 있는 우리 사회가 오랜 냉전 시대의 사고와 관행을 하루아침에 바꾸기는 어렵다고 본다. 민족문제라고 하더라도 금방 국론통일을 이루기는 매우 힘들 것”이라고 보면서, 남한 사회 내 이견과 갈등을 설득·조정해 나가려는 대통령과 정부 여당의 ‘당당하고 폭넓은 자세’를 주문하기도 했다.

⁷⁷ 『동아일보』, 2001년 8월 18일.

집중 거론했다.⁷⁸ 한나라당은 조국통일 3대헌장은 결국 대남 투항 권고장이나 마찬가지로라며 6·15 정상회담에서 낮은 단계 연방제에 합의해준 것이 바로 이러한 행동의 원인이며, 이 때문에 국가보안법 위반자까지 방북을 허용한 것이라고 비판했다.⁷⁹ 또한 ‘확연히 문제 있는’ 사람들의 방북을 허용한 것에서부터 “이번 ‘평양 광란극’은 이미 통일부의 방북 승인 단계에서부터 예고된 것”이라며 “통일부가 북한의 대남선전부 소속 산하 기관 같이 행동했다”고 비난했다. 이런 사태가 발생한 것은 “대북정책에서 북한 눈치 살피기가 습관이 된 ‘무(無)국적 정권’이 부른 필연적 결과”라며,⁸⁰ 이들 방북자에 대한 엄벌을 요구했다.⁸¹ 한나라당은 당시 상황을 “광복 직후 좌우의 대립 상황을 보는 것 같다”고 비유하면서, 햇볕정책을 원점에서 재검토하고 남한의 국체에 대해 대통령이 명확한 견해를 밝혀야 한다고 요구하였다.⁸²

한나라당 이회창 총재는 8월 23일 기자간담회에서 “일부 방북단의 행태를 보면서 우리 사회의 혼란과 내분이 위험 수위를 넘었다고 우려한다. 더 방치할 경우 대한민국의 기초가 흔들릴 수 있다는 위기감을 느낀다. 이는 무엇보다 현 정부의 모호한 대북관과 독선적인 햇볕정책 때문이다. 이번 사태는 정상회담에도 불구하고 북한이 본질적으로 변한 것이 없다는 점을 보여준다. 애당초 가서는 안 될 행사에 대규모 방북단 참가를 정부가 경솔

⁷⁸ “8·15 평양축전에 참석한 사람들이 북한의 연방제 통일방안을 상징하는 기념탑 앞에서 벌어진 행사에 참석한 것은 이들이 북한이 추진하는 통일을 열망하고 있음을 행동으로 보여준 것”이라며 “정부는 이런 가능성에 대해 사전에 파악하고 있었음에도 묵인 내지 방조했다”며(『조선일보』, 2001년 8월 18일) 정부의 책임을 물었다. 김인구, “멋대로 놀아난 친북단체들, 북측의 핏, 속은 착한 정부 — 평양 8·15행사 전말,” 『한국논단』, 10월호(2001) 참조.

⁷⁹ 『조선일보』, 2001년 8월 20일.

⁸⁰ 이에 대해 민주당은 “정부의 방북승인 조건을 위반한 돌출 행동과 만경대 방명록 서명 내용 등에 대해 당국이 철저히 진상을 조사해 국민이 납득할 조치를 취해야 한다”고 촉구하면서도, “일부 인사의 돌출 행동을 빌미로 한나라당이 당국을 비난하고 남북 민간교류 자체를 불온시하는 색깔공세를 퍼선 안 될 것”(『동아일보』, 2001년 8월 22일)이라고 주장하여 색깔공세로부터 차단하려 하였다.

⁸¹ 『동아일보』, 2001년 8월 22일.

⁸² 『동아일보』, 2001년 8월 23일.

하게 허용함으로써 이번 사태가 발생했다. 이런 무리한 결정을 한 이유가 김정일 위원장의 담방 불씨를 살려보기 위한 것이라면, 성사된다고 해도 남북관계 개선에 도움도 되지 않으며 국민이 지지하지도 않는다는 것을 이 정부는 알아야 한다”고 지적하였다.⁸³

이러한 비판에 대해 김대중 대통령은 대북정책 추진 방향과 관련해 크게 세 가지 방향을 제시하였다.⁸⁴ 첫째, 햇볕정책의 계속 추진 입장을 밝혔다. 김 대통령은 “반세기 이상 냉전구도 속에서 분단의 아픔을 겪고 있는 우리 민족에게 햇볕정책은 최선의 대안이며 국제사회도 이를 지지하고 있다”면서 “이를 꾸준히 실천하는 노력을 해야 한다”고 강조했다. 둘째, 인책론이 제기되고 있는 임동원 통일부 장관에게 햇볕정책의 일관된 추진과 부작용 없는 남북교류 대책을 당부하여 통일팀의 수장으로서 그를 재신임하였다.⁸⁵ 셋째, ‘극단적·냉전적 사고를 가진 사람’들과 대조되는 ‘환상적 통일론자’들을 비판했다. 이들 “소수의 돌출행동과 위법행위가 국민들을 걱정하게 만들었을 뿐 아니라 통일에 대한 국민적 열망에 찬물을 끼얹고 남북 관계에 부정적 영향을 주고 있다”면서 의법처리를 강조했다.

⁸³ 『조선일보』, 2001년 8월 24일.

⁸⁴ 『조선일보』, 2001년 8월 25일.

⁸⁵ 9월 3일 야당은 임동원 통일부 장관 해임 건의안을 국회본회의에서 가결시킴으로써 햇볕정책의 ‘전도사’를 중도하차시켰다. 임동원 장관의 해임안과 관련해서는 한나라당 소속 김원웅, 김용갑 두 의원의 입장을 비교하면 분명해진다. 국회 통일외교통상위에서 한나라당 김원웅 의원은 임 장관 해임 건의안과 관련, “평양 축전 방북단 사태에 대한 국민의 비판은 겸허히 받아들여야 하지만 임 장관의 해임안에 대해선 향후 남북관계의 진전과 결부해서 신중하게 처리해야 한다”고 말해 당 지도부의 방침과는 전혀 다른 목소리를 냈다. 김 의원은 “임 장관이 중도 퇴진하면 그동안 쌓아올린 남북관계에 결정적인 후퇴가 불가피할 것”이라며 “남북한 기본 틀을 훼손할 우려가 있는 좌우 양극단의 파괴주의는 경계해야 하며 민족적 과제가 정권 경쟁 구도의 희생물이 되어선 안 된다”고 말했다. 『동아일보』, 2001년 8월 28일. 반면 김용갑 의원은 “임 장관은 바른 통일을 가로막고 있는 통일의 걸림돌이며, 오히려 북한의 한반도 적화야욕을 거들어주고 있는 반국가적 행위의 장본인”으로, “임 장관의 즉각 사퇴는 물론, 정책 실패에 대한 사법적 책임까지 물어야 한다”고 주장했다. 『조선일보』, 2001년 8월 28일.

(6) 인공기소각 사건과 대구 유니버시아드대회

국내 보수단체들이 2003년 8월 15일 '8·15 국민대회'에서 북한 인공기와 김정일 위원장 초상화를 불태운 것을 문제 삼아 북한은 대구 유니버시아드대회(이하: U대회)의 불참을 시사했다. 그러나 정부의 '유감' 표명으로 북한의 참가 속에 U대회가 진행되던 중, 8월 24일 반복 시민단체와 북한 취재기자간 물리적 충돌 사태가 발생하였고, 이의 책임문제에 대해 여야는 다시 논란을 벌였다.

8월 15일 북한 인공기와 김정일 위원장 초상화를 불태운 것이 문제 되면서 노무현 대통령은 “앞으로는 이런 일이 일어나지 않았으면 좋겠다”며 “성조기를 모욕하는 일이 있을 때마다 유감을 표명해왔듯이 정부에서 유감을 표명하고 대구 유니버시아드 대회가 원만히 이뤄지도록 통일부가 적절한 조치를 취해 달라”며 정부의 공식 유감표명을 지시하였다. 민주당은 대변인의 논평을 통해 “8·15 기념행사에서 일부 시민들의 인공기 및 김정일 북한 국방위원장 초상화 훼손으로 남북교류협력이 교착상태에 빠졌었다”며 “이번 유감 표명이 북한의 대구 유니버시아드대회 참가, 4대 남북 경협 합의서 교환 등 교류활성화로 이어지길 희망한다”고 밝혔다.⁸⁶ 정세현 통일부 장관은 8월 19일 오후 김령성 남북 장관급회담 북측단장에게 전화통지문을 보내 “귀측이 거론한 (인공기 모독 등) 문제가 발생한 데 대해 유의한다”면서 “그러나 귀측의 (U대회) 참가가 지연되고 있는 것은 민족의 화해와 남북관계 발전에 바람직스럽지 못한 결과를 초래할 것이 우려된다”고 말했다.⁸⁷

⁸⁶ 시민·사회단체인 자유민주연대, 해병전우회 등은 “노 정권의 좌파편향 성향이 드러난 것”이라며, “우리의 행동(인공기 등을 불태운 것 등)은 원칙없는 대북 지원 등으로 사회혼란과 경제위기를 가져오고 있는 노 정권에 경각심을 일깨워주기 위한 행동이었다”며 정부의 ‘유감’ 표명에 대해 이념공세를 폈다. 이에 앞서 북한은 18일 조국평화통일위원회의 대변인 성명에 이어 평양방송을 통해 남측 보수단체의 인공기 훼손행위와 관련해, 남측 당국의 사과와 재발방지를 재차 촉구했다. 평양방송은 “남측 당국이 미국에 대해서는 사죄하고서도 동족인 우리에게는 미안하다는 말 한마디도 못하겠다고 하고 있다”며 “마땅히 공식적으로 사죄해야 한다”고 주장했다. 『문화일보』, 2003년 8월 19일.

⁸⁷ 『경향신문』, 2003년 8월 19일.

한나라당은 최병렬 대표가 참석한 ‘건국 55주년 반핵·반김 8·15 국민대회’ 행사에서 인공기 훼손행위가 발생한 점을 의식하여, 인공기 훼손행위는 최 대표가 행사장을 떠난 후에 벌어졌다면 선을 분명히 그었다. 그러나 다른 한편 정부·여당의 ‘유감’ 표명에 대해 “인공기 훼손은 미국 성조기를 불태운 작태에 분개한 시민들의 발로”라고 보수단체의 행위를 옹호했다. 또 한 의원은 “성조기가 불탄 것에 대한 유감 표명은 미국이 우리 우방이고 한·미 동맹관계를 고려할 때 당연한 일이다”면서 “하지만 북한의 경우에는 많은 국민이 핵개발 등과 관련해 북한을 비판하고 여전히 적으로 생각하고 있는 만큼 대통령이 할 말은 아니다”라고 주장하였다.

이에 반하여 8월 25일 청와대와 정부는 대구에서 벌어진 보수단체와 북측 기자단의 충돌 사태는 정부 차원에서 입장을 밝힐 일은 아니라고 거리를 두었다. 문희상 대통령비서실장은 이 충돌사건을 보수단체의 인공기 훼손사건과 차별화하였고, 통일부의 한 당국자는 “북측은 남한이 ‘대통령 비판’도 자유롭게 할 수 있는 다원화된 사회라는 것을 이해해야 한다”고 지적하였다. 정부는 인공기 훼손사건과 U대회 사건을 계기로 남남갈등과 남북간 대결이 대중적 수준으로 발전되는 것과 관련하여, 이러한 갈등양상이 지속되면 대북정책을 펴나가는 데 상당한 장애가 생길 것을 우려했다. 민주당도 보수단체의 반복 시위를 비판하면서도 이번 사건이 대북 문제에 대한 남남갈등을 더욱 심화시킬 것을 우려하였다.

2. 시민단체

가. 통일 관련 시민단체의 발전과 갈등

(1) 시민단체 등장의 배경

통일 관련 시민단체의 발전은 기본적으로 한국사회의 NGO 발전과 밀접하게 관련되어 있다. 1987년 6월 항쟁 이후 정치 민주화가 진행되면서 시작된 전반적인 시민사회운동의 지각변화는 통일운동 부문에도 그대로 반영되어 나타났다. 정부의 감시와 통제를 벗어난 시민단체들이 등장하였고, 여러 사회문제에 대한 시민의 목소리를 대변하는 단체들이 활동하기 시작하였다. ‘북한 바로 보기’로 상징되는 통일 및 북한 문제를 다시 생각해보고자 하는 분위기는 이 당시 민주화세력의 경향을 나타낸다.

민주화운동에 참여했던 민족·민주·민중운동세력은 6·29 선언 이후 교사, 농민, 빈민 등의 이익을 대변하는 조직체를 결성하여 사회운동의 새로운 주체세력을 양성하고 저변확대를 도모하였다. 민중운동세력의 후원으로 결성된 변혁 지향적 또는 민중 지향적 운동단체들은 1989년 전국적인 연대 조직인 ‘전국민족민주운동연합’(전민련)을 결성하고 공동보조를 취하였다.

민중민주주의를 추구하던 단체와는 달리 자유민주주의 구현에 목표를 두었던 세력들은 6·29 선언 이후 대부분 제도권내 정치영역으로 편입되었다. 이들 세력의 대부분은 합법적, 비폭력적 수단을 선호하고 대안을 함께 제시하는 비판을 택하는 쪽으로 방향을 선회하고 있었다. 이런 배경에서 등장한 것이 시민운동단체이며, 1989년 출범한 ‘경제정의실천국민협의회’(경실련)가 바로 효시이자 대표적 조직이라고 할 수 있다. 1990년대 초로 접어들면서 수적 증가와 질적 다양화를 거치게 된 시민운동세력은 1994년에 이르러 ‘경실련’, ‘환경연’, ‘홍사단’ 등 54개 시민단체가 모여 ‘시민단체협의회’(시민협)라는 독자적 연대기구를 결성하였다.⁸⁸

⁸⁸ 이에 따라 한국의 사회운동단체들은 「전민련」과 「시민협」을 중심으로 양분되었다. 이 구도는 1994년 말 「참여민주사회시민연대」(참여연대)의 출범으로 변

통일 관련 시민단체의 등장과 활동, 그리고 활성화에 대해서는 대체로 1987년 이후라고 보는 것이 일반적인 견해이다. 이것은 첫째, 6월 항쟁으로 이어지는 1980년대의 민주화운동의 결과로서 제도적 민주화가 일정 수준에서 달성되면서 시민사회가 확대되었고, 둘째, 노태우 정부의 북방정책과 새로운 통일방안인 ‘한민족공동체통일방안’이 대두되는 과정에서 통일 관련 시민단체의 공간이 확보되었기 때문이다.⁸⁹ 노태우 정부는 선언적 수준에서 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(1988.7.7선언)과 「한민족공동체통일방안」(1989)을 발표하였고, 「남북기본합의서」(1991) 채택과 같은 일부 전향적 대북정책을 제시하였다.

(2) 초기 시민단체의 갈등양상

초기 민간차원의 통일운동 중 일반인의 관심과 논란거리가 되었던 것은 일련의 남측 인사의 방북사태였다. 1989년 1월 정주영 현대회장을 필두로 문익환 목사(3월), 소설가 황석영(4월), 문규현 신부(6월), 대학생 임수경(7월, 8월) 등 방북 행렬이 끊이지 않았다. 그러나 정주영 회장을 제외하고는 정부의 허가없이 이루어진 방북으로 이들의 방북을 둘러싸고 보수와 진보 진영사이에는 심각한 갈등이 빚어졌다. ‘재향군인회’, ‘실향민 호국운동중앙협의회’ 등 순수한 시민단체로 볼 수 없는 준시민단체들이 이들 인사의 방북 비난 성명을 내는 등 시민사회수준에서 보수세력의 조직적 대응이 나타나기도 했다.⁹⁰ 문익환 목사와 임수경씨의 실정법 위반에 대한 한국정부의 실형선고, 이에 따른 북한정부의 비방 등 일련의 과정은 당시 남북간의

화가 일어났다. 경실련의 출범과 함께 시민단체들에 대한 참여와 호응이 커지면서 반정부적, 민중지향적인 사회운동권에서는 운동의 침체와 수세상황을 벗어나기 위해 합법적 방법과 대중적 관심에 부응하는 구체적 이슈를 제기하는 쪽으로 변화를 보였다. 그 결과 마침내 참여민주주의를 지향하는 시민운동을 목표로 하는 ‘참여연대’가 탄생하였다.

⁸⁹ 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』(서울: 한국행정연구원, 2002), pp. 13~14.

⁹⁰ 손호철, “남남갈등의 기원 및 전개과정,” 경남대학교 극동문제연구소·북한대학원 주최 학술회의, 『남남갈등: 진단 및 해소방안』(2004.9.1) p. 10.

인적 교류가 민감한 정치적 사안일 수밖에 없었음을 보여주었다.

8·15 평양축전 참가 이후 ‘전민련’ 등을 중심으로 한 민중운동단체들은 범민족대회 개최를 지속적으로 추진하였다. 이 단체들은 이를 위해 1990년 11월 ‘조국통일범민족연합’(범민련)을 결성하고, 1991년 1월에는 남측추진 본부를 출범시켰으며, 1992년에는 ‘조국통일범민족청년학생연합’(범청학련)을 추가로 결성하였다. 범민족대회와 같은 남북교류사업과 병행하여 민중운동단체들은 국가보안법 철폐, 군축 및 평화협정체결, 미군 핵무기 철수 등을 주장하며 각종 비회 및 시위활동을 전개하였다. ‘한반도 통일을 위한 평화통일 군축협의회’(1990년 6월 발족), ‘반핵평화운동연합’(1991년 3월 출범), ‘민주주의민족통일전국연합’(1991년 11월 창립) 등은 이러한 활동을 위해 결성된 단체이다.

1993년에 들어선 김영삼 정부는 남북관계에 있어서 초기에는 개혁성을 보여주었다. 과거와 달리 개혁적인 대북정책을 구사하면서 정부가 비전향 장기수인 이인모씨를 조건없이 북한으로 송환하자 조선일보 등 시민사회는 이를 친북적이고 용공이라며 비난하였다. 이후 1994년 김일성 사망과 조문파동, 그리고 주사파 파동이 보여주듯이 김영삼 정부의 색채는 다시 보수적으로 회귀하였다. 그 결과 남남갈등은 보수적 시민사회의 주도 아래 보수적 국가가 진보적 시민사회와 부딪치는 양상을 띠게 되었다.⁹¹

(3) 시민단체의 대북지원 및 사회문화교류

북한이 1995년 대규모 홍수피해로 인한 심각한 식량난에 직면하면서 UN 등 국제사회에 긴급구호지원을 요청하자 시민단체의 통일운동에서 대북 인도적 지원활동이 핵심영역으로 부상하게 되었다. 대북지원에 종교계, 시민운동단체, 민중운동단체 등이 경쟁적으로 참여하였다. 당시 대북 지원활동의 중심은 「우리민족서로돕기운동」이 주체가 되어 추진한 ‘북한동포 돕기 범국민캠페인’과 ‘겨레사랑 북녘동포돕기 범국민운동’이 벌인 모금운

⁹¹ 위의 논문, p. 11.

동이였다.⁹² 초기의 민간 지원은 대한적십자사가 시민단체들로부터 기탁 받은 물품을 국제적십자연맹을 통해, 1997년 6월부터는 대한적십자사 창구를 통해 북한에 전달되었다.

시민단체의 대북 지원활동은 1998년 전향적인 대북정책을 추진한 김대중 정부가 등장하면서 더욱 활기를 띠게 되었다. 이것은 정부가 「대북지원 활성화 조치」, 「민간단체 대북지원 창구다원화 조치」, 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」 등과 같은 대북 민간지원에 대한 새로운 조치들을 잇달아 내놓았기 때문이었다. 독자창구를 통한 민간단체의 대북 지원활동은 1999년 10개 단체로 시작한 이래 꾸준히 증가하여 2003년 말 현재 「유진벨」, 「우리민족서로돕기운동」, 「굿네이버스」 등 31개 단체가 활발한 지원활동을 벌이고 있다.

민간차원에서는 1995년 이후 2003년 말까지 총 3,448억 원에 상당하는 물품을 북한에 지원하였다. 이것은 같은 기간 총 10,028억 원에 상당하는 인도적 차원의 대북 지원총액의 34.4%에 달하는 액수이다. 시민단체가 주도해 온 민간차원의 대북지원의 내용도 초기의 식량 위주의 일회성 지원에서 농업개발·보건의료·취약계층 지원 등 지속적이고 전문적인 지원으로 발전하였으며, 지원품목도 농자재·농기구, 전문의약품·의료기기 등으로 다양화되었다. 정부는 민간차원 대북지원 사업의 지속성을 유지하고 지원 효과를 제고하기 위해 민간단체에 대한 남북협력기금의 지원 규모를 확대했다.⁹³

시민단체들은 북한과 사회문화 분야에서의 교류·협력 확대에도 크게 기여했다. 남북한 사회문화 교류·협력은 1990년대 말부터 제도화된 틀

⁹² 「우리민족서로돕기운동」은 6대 종단(천주교, 불교, 개신교, 원불교, 천도교, 유교)과 시민, 사회단체의 지도자들이 중심이 되어 1996년 6월 21일 결성하였고, 「겨레사랑 북녘동포돕기 범국민운동」은 1980년 이후 성장한 노동, 청년, 여성, 지역 등 변혁적 사회운동의 제반 조직들이 결집해서 1997년 4월 10일 설립하였다.

⁹³ 정부는 2000년 7개 단체(7개 사업) 33.8억원, 2001년 12개 단체(15개 사업) 38.4억원, 2002년 14개 단체(18개 사업) 54.5억원, 2003년 16개 단체(16개 사업) 75.3억원 등 4년간에 걸쳐 총 202억원 상당의 남북협력기금을 민간단체에 지원하였다. 통일부, 『통일백서 2004』 (서울: 통일부 통일정책실, 2004), p. 244.

내에서 활성화되는 시기로 접어들었다고 볼 수 있다. 남북관계의 교착으로 교류협력이 1991~1997년 말까지 불과 3건에 불과하였으나, '국민의 정부' 출범 이후 대북포용정책 기조 아래 사회문화교류는 양적으로 뿐만 아니라 내용면에서도 크게 진전되었다. 1998~2003년 기간 사회·문화분야 협력 사업은 39건으로 증가하였고, 내용면에서도 문화예술, 체육, 방송, 학술, 종교 등 다양한 분야로 확대되었다. 2001년 이후 「8·15 남북공동행사」는 매년 서울과 평양을 오가며 2003년에도 개최되었고, 「개천절 남북공동행사」도 2002년에 이어 2003년에도 성사되었다.

(4) 대북정책의 변화와 시민단체의 갈등

우리 사회의 갈등을 지칭하는 표현으로 흔히 언급되는 남남갈등은 기본적으로 한국 사회의 정치적 갈등을 지칭하는 일반적인 표현으로 이해할 수 있다. 그렇지만 남남갈등은 대체로 대북정책을 둘러싼 사회 내부의 이견이나 갈등을 말하는 것으로 받아들여지고 있다. 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 출발점은 대북정책의 급격한 변화가 발생한 시점과 맞물려 있다고 할 수 있다. 이런 점에서 김대중 정부 시기부터 우리 사회에서 대북정책을 둘러싸고 이념적 갈등이 본격적으로 부각되기 시작했다는 것에는 별다른 이견이 없는 듯하다.

김대중 정부의 일관된 대북 화해협력정책에 힘입어 남북정상회담 이후 민간차원의 남북 교류와 대북 지원활동이 양적·질적으로 성장해 온 것은 사실이다. 1990년대 중반부터 남북정상회담 때까지는 대북정책에 대한 이념적 갈등이 첨예하게 나타나지 않았다. 그러나 대북정책의 변화는 시민단체 통일운동의 흐름을 바꾸는 계기로 작용했을 뿐만 아니라, 우리 사회가 진보와 보수로 나뉘어 대립하는 혼란과 갈등으로 빠져들게 하였다. '햇볕정책'에 불만을 갖고 있던 야당인 한나라당을 비롯한 보수진영의 각성이 표면화되었고, 보수적 시민단체의 조직화 및 세력화가 진행되기 시작하였다.

정부의 대북정책의 변화와 함께 2001년 부시 행정부의 등장으로 인한

미국의 대북 강경정책으로의 선회도 남남갈등을 촉발시킨 주요한 요인 중의 하나이다.⁹⁴ 부시 행정부의 대북 강경정책과 9·11 테러 이후 전개되는 국제적 반테러전쟁의 분위기는 남한의 이념갈등을 증폭시켰다. 미국이 9·11 사태의 연계세력으로 소위 ‘악의 축’을 언급하고 북한을 그 중의 한 국가로 지목하자 북한에 대한 미국의 선제공격 가능성에 대한 심각한 불안이 고조되었다. 전쟁에 대한 불안의식은 주한미군 철수 주장과 철군반대로 양극화하면서 갈등을 심화시켰다.

최근 몇 년 동안 광복절 등 주요 기념일 행사 때마다 어김없이 보수와 진보단체들은 서로를 자극하는 대립적인 집회를 개최하고 있다. 이러한 갈등은 2003년 8월 대구 유니버시아드대회를 앞두고 발생한 인공기 소각과 북한의 대회 불참선언 및 이에 대한 정부의 유감 표명, 그리고 대회 도중 벌어진 보수와 진보단체간의 충돌 등으로 이어졌다. 또한 국가보안법과 관련한 국가인권위원회 및 대통령의 폐지입장, 사법부의 존치 입장과 맞물려 정치권, 시민단체들간의 남남갈등은 극단적인 대립구도로 빠져들고 있다.

나. 통일 관련 시민단체의 갈등양상

우리 사회에 새롭게 등장한 ‘남남갈등’은 이념적 분극화 현상이지만 과거와는 다른 형태로 투쟁적으로 표출되고 있다. 그 원인은 김대중 정부의 햇볕정책의 전개에 따른 한국 사회의 이데올로기 지형의 변화, 북한에 대한 대중적인 관심의 증가, 북한 핵·미사일 문제 등을 둘러싼 국제적인 갈등 특히, 미국과의 갈등 등으로 인한 한·미동맹과 남북관계를 바라보는 시각의 커다란 편차에 의해 나타난 것이다.⁹⁵ 이러한 상황에서 진보와 보수단체는 대북지원을 둘러싼 ‘퍼주기’와 ‘분배의 투명성’, 반미·반전 대 반핵·반김, 국가보안법 개폐, 북한인권 개선, 장기수 북송 대 납북자 송환 등의 문제와 남북한 공동행사를 둘러싸고 갈등을 빚고 있다. 시민단체의

⁹⁴ 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향,” pp. 119~120.

⁹⁵ 정영철, “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 80~81.

갈등에는 진보 및 보수단체 내부의 갈등, 특정 사업 및 정부 지원금을 둘러싼 시민단체간의 갈등도 존재한다.

(1) 대북지원과 분배의 투명성 문제

남남갈등은 최근 사회의 다른 갈등과 중첩되어 나타나는 경향이 있다. 현재 벌어지고 있는 남남갈등은 대북 포용정책 혹은 햇볕정책을 둘러싼 보수와 진보세력간의 갈등 양태를 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 대북정책에 대한 입장에 따라 이념갈등이 촉발되고 있다는 점에서 대북정책은 여전히 중요한 갈등의 쟁점이 되고 있는 것이다. 이러한 대북정책 가운데 가장 쟁점이 되고 있는 부분은 ‘퍼주기’ 논란과 북한에 대한 불신에서 연유하는 ‘분배의 투명성’ 문제이다.

정부는 정상회담 이후 정례화된 장관급회담 등을 통해서 당국차원의 비료지원과 함께 북한에 차관형식으로 식량을 지원하면서 사실상 국제사회의 대북지원을 주도하고 있다. 그러나 이 과정에서 분배의 투명성 문제가 심각하게 제기되면서 소위 ‘퍼주기’ 논란과 함께 남남갈등을 야기하는 결과를 낳았다. 노무현 정부는 대북 인도적 사업을 시행함에 있어서 국민적 공감대 형성을 위해 다각적인 노력을 전개하고 있다. 이러한 정부의 적극적인 홍보정책은 2003년 초 불거진 현대 불법송금사건으로 ‘퍼주기’ 논란이 다시 가열된 것과 무관하지 않다.

‘퍼주기’와 관련하여 보수세력의 주장에 따르면 남한은 아무런 소득없이 북한을 일방적으로 지원하고 있다는 것이다. 남한의 경제사정이 좋지 않은 상황에서 대규모 대북 지원사업은 국민들의 정서에도 맞지 않는다는 것이다. 햇볕정책의 가시적 성과 도출을 위해 현대아산을 금강산사업에 끌어들이 빈사상태에 빠뜨렸고, 결과적으로 ‘퍼주기’는 붕괴하는 김정일 정권의 생명만 연장시켜주는 결과를 초래했다는 것이다.

이와는 달리 진보적 입장에 있는 햇볕정책의 지지자들은 남한정부가 북한에 제공한 경제적 지원은 무작정 퍼준 것이 아니라고 주장한다. 그 근거로서 1995년부터 2002년까지 정부와 민간이 북한에 지원한 금액은 총 7억

달러로 이는 전세계의 대북 지원금액 26억 달러의 28.5%에 불과하다는 것을 지적한다. 더구나 이러한 대북 지원액을 국민 1인당 연간지원액으로 환산하면 2,500원 정도에 지나지 않는다면 결코 ‘피주기’가 아니라는 것이다.

‘피주기’ 논란과 관련하여 흥미로운 점은 보수와 진보세력 어느 쪽도 북한을 무조건 지원하지 말아야 한다거나, 무조건 지원해야 한다고 주장하지는 않는다는 것이다. 보수세력은 큰 틀에서 대북지원을 반대하지 않고 다만 속도와 방식 등 구체적인 지원방법을 문제로 삼는다. 즉, 남한이 지원한 만큼 북한으로부터 반대급부를 받는 철저한 상호주의에 입각하여 신중하게 대북지원을 실시해야 한다고 주장한다. 이에 대해 진보세력은 설사 ‘피주기’를 했다 하더라도 퍼주는 것이 결코 낭비가 아니라는 사실을 강조한다.⁹⁶ ‘피주기’는 미래의 통일비용을 절약하는 평화비용이라는 것이다. 이들은 북한에 대한 ‘피주기’는 통일 이후 안개 될 경제적 부담과 통일비용을 줄일 수 있다는 점에서 부정적으로 볼 필요가 없다는 논리를 펴는다.

보수세력은 설령 ‘피주기’를 용인한다 하더라도 ‘분배의 투명성’은 반드시 확보해야 한다고 주장한다. 이들은 대북 지원 식량과 물품이 필요한 사람들에게 전달되지 않고 군사용으로 전용된다는 의혹을 제기한다. 이들은 특히 금강산 관광대금과 같은 ‘현금지원’은 북한 군사력 증강(핵무기 개발)으로 전용될 우려가 높기 때문에 반대한다.⁹⁷

그러나 진보세력은 ‘현금지원 불가’에는 동의하지만 금강산 관광과 관련

⁹⁶ 진보세력에 따르면, 대북지원은 북한주민들에게는 남한에 대한 적개심을 감소시키는 효과와 함께 한반도 평화분위기를 조성하여 외국투자 유치와 남한 경제의 회복에 궁극적으로 도움이 된다는 주장이다. 만약 햇볕정책을 추진하지 않았다면 북한의 도발 발생시 불안과 위기가 고조되어 제2의 IMF와 같은 경제적 충격이 올 수도 있었음을 상기시킨다. 이런 맥락에서 대북지원의 정치·경제·군사적 비용이 강경정책의 파국적 비용보다 훨씬 적다는 점을 들고 있다. 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향,” pp. 114~115.

⁹⁷ 산케이 신문보도(2001.2.2)에 따르면, 미국은 현대아산이 금강산 관광대가로 지불한 약 3억 달러의 현금이 북한 군사력 향상에 전용된 것으로 보고 현대 측에 항의의 뜻을 전했다고 한다. 북한은 이 자금으로 1999년에 카자흐스탄으로부터 미그-21 전투기 40대를 구입한 것으로 보도하고 있다. 『조선일보』, 2001년 2월 2일; 김경숙, “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향,” 『북한조사연구』, 제5권 1호(2001), p. 158.

한 대금은 기업활동의 영역으로 정부 또는 타인이 개입할 문제는 아니라는 입장을 지니고 있다. ‘투명성’과 관련해서는 지역별로 지원물품에 대한 모니터링을 실시하고 있고 군사용으로 전용할 수 없도록 옥수수 가루나 분유 등으로 지원하는 데까지 신경쓰고 있다고 설명한다. 또한 진보세력은 유엔 기구의 경험적 활동에 비추어 볼 때, 분배의 투명성을 완벽하게 확보할 수 없는 것이 현실이라는 점을 지적한다.

(2) 반미-반전 대 반핵-반김

1990년대 중반 이후부터 2000년 남북정상회담 때까지는 대북 정책에 대한 이념적 갈등이 그다지 첨예하게 나타나지 않았다고 할 수 있다. 그러나 정상회담 이후 상황은 확연히 달라져 남한 내 보수진영 및 단체들의 각성이 표면화되기 시작하였다. 김대중 정부의 “햇볕정책”에 불만을 갖고 있던 야당인 한나라당을 비롯한 보수진영에서는 정부의 대북정책은 물론 우리 사회가 지나치게 북한에 경도되고 있다는 위기의식에 사로잡히게 되었다.

남북정상회담을 계기로 보수세력들은 북한정권에 대한 비판과 보다 철저한 상호주의에 입각한 정부의 대북정책을 주문하면서 반공, 국방 및 안보의 중요성을 강조하였다. 보수노선의 부시 행정부 등장과 9·11테러의 발생에 따른 미국의 강경외교노선은 북한을 압박하기 시작하였다. 이러한 국제정세 속에서 대북정책 추진에 있어 한·미간 불협화음이 생기고 서해 교전과 같은 북한의 도발행위가 터져 나오자, 보수진영의 세력 결집과 행동 조직화 노력은 더욱 커지게 되었다.

보수진영의 세력 확장에 대응하여 변혁지향적인 민중운동진영에서도 전열의 재정비를 시작하였다. 우선 부분적으로나마 ‘민화협’을 통한 연합전선에 동참했던 민중통일운동 세력들은 자신들만의 새로운 연대조직인 ‘6·15남북공동선언 실현과 한반도평화를 위한 통일연대(통일연대)’를 결성하고 반미·반전투쟁의 가치를 내세웠다.⁹⁸ 이런 상황에서 미군 장갑차에 의

⁹⁸ 2001년 3월 변혁지향적 민중사회운동단체 48개가 모여 조직한 ‘통일연대’는 “확산되고 있는 국민대중의 반미 감정을 범국민적인 반전반미투쟁으로 발전시

한 여중생사망 사건이 터지고 이라크전쟁과 연계하여 미국의 대북 선제공격 가능성이 불거져 나오자 기존의 반전 혹은 평화운동단체들에 중도적 시민운동단체들까지 여중생 추모와 반미쪽으로 가세하는 경향을 보이게 되었다.⁹⁹

‘참여정부’를 표방한 노무현 정권이 들어서면서 진보·진영 시민단체들의 목소리가 더욱 높아지게 되었다. 이것은 보수 시민단체들의 결집을 가속화시켰고 이들의 기치가 높아지는 상황이 전개되었다. 보수단체들도 도심에서 대규모 집회를 개최하며 진보단체와 세(勢) 대결을 벌이게 되었고, 여기에 인터넷을 기반으로 한 청년 신보수층까지 가세하여 진보세력단체의 요새였던 언로(言路)를 통한 입장 표명에 열중하고 있다.

2003년 3월 1일 114개 보수단체가 모여 ‘반핵반김 자유통일 3·1절 국민대회’를 개최하면서 보수단체는 처음으로 세력을 드러내었다. 핵개발로 한 반도를 위협하는 김정일체제에 반대한다는 의미를 지닌 ‘반핵반김’ 세력의 핵심으로 등장한 것은 ‘반핵반김 국민대회’이다.¹⁰⁰ 이후 ‘반핵반김 한·미 동맹 강화 6·25 국민대회’, ‘건국 55주년 반핵반김 8·15 국민대회’ 등이 잇따라 개최되었다. 집회와 시위가 더 이상 진보진영단체들의 전유물이 아니며 보수진영도 공개적 입장 표명을 할 수 있음을 일반에게 일깨워 주었다.

한편 청년 신보수 세력은 ‘반공’을 주장했던 기존 보수단체와는 달리 북한 의 인권탄압 및 국제사회에서의 북한 핵개발 문제의 심각성을 거론한다. 2002년 10월 40여개 보수단체가 결합한 「북핵저지시민연대」(대표: 박찬성)는 북핵반대 1,000만명 서명과 함께 북핵의 위협성을 알리는 운동을 펴고 있

김으로써 부시정권과 반통일수구세력의 전쟁분열정책을 지지하고 자주통일의 전환적 국면을 여는 것”을 목표로 한다고 선언하면서 통일노선의 색깔을 분명히 하였다. 시민의 신문, 『한국민간단체총람 2003』, p. 386.

⁹⁹ 김영호, “민간통일운동의 변천과정과 현황 연구: 통일NGO들의 성장과정과 특징 분석을 중심으로,” 『2003 북한 및 통일관련 신진연구 논문집(I)』(서울: 통일부, 2003), pp. 139~140.

¹⁰⁰ ‘반핵반김국민대회’는 상설기구가 아니라 주요 기념일에 보수단체들이 결집해 공동의 주장을 펴는 연합체이다. 자유시민연대, 자유민주민족회의, 재향군인회, 한국기독교총연합회, 북핵저지시민연대, 주권찾기시민모임 등 다양한 우파 보수단체들이 참여하고 있다.

다. 청년 보수세력의 구심으로 떠오른 「독립신문」(대표: 신혜식)과 「민주참여네트워크연대」(대표: 이준호) 등은 자유민주세력과 애국세력이 힘을 합쳐 인터넷 매체 등을 통해 ‘좌익’에 편향된 언론이나 정권에 적극 도전하겠다고 나섰다.

진보와 보수진영의 단체들은 이미 4년째 3·1절, 6·25, 8·15 광복절 등 주요 기념일에 세 대결을 벌이고 있다. 최근에는 마치 좌·우익으로 나뉘어져 찬탁 대 반탁으로 부딪혔던 해방 정국으로 되돌아가거나 한 것처럼 진보와 보수단체들은 반미-반전 대 반핵-반김을 외치면서 극단적인 대립 구도를 보이고 있다. 2004년 광복절에도 진보와 보수단체들은 각각 광화문과 시청 앞 광장에서 행사를 개최했다. ‘파병군 철수, 한·미동맹 반대 국민대회’에서 한총련·통일연대·한국노총·민주노총 등 진보진영 참가자들은 대형 성조기를 찢으며 “한·미동맹 폐기”를 외쳤고, ‘건국 56주년 기념 국민화합 대축제’ 행사에서 반핵반김국민협의회 등 보수진영 참석자들은 인공기를 불태우며 “북한은 이단세력”이라고 비난했다.¹⁰¹

(3) 국가보안법 문제

국가인권위원회가 2004년 8월 24일 ‘국가보안법 전면 폐지’를 권고해 보혁 논쟁이 다시 불거지고 있다. 인권위 김창국 위원장은 “보안법은 그동안 자의적으로 적용돼 인권을 심각하게 침해해 왔다”고 밝히면서 “국가 안전 보장이나 자유민주적 기본질서 보호와는 상관없는 부분까지 확대 적용돼 양심과 표현의 자유까지 위축시킨 악법”이라고 주장했다. 그는 “냉전과 반북(反北)을 전제로 하는 보안법과 통일을 지향하는 ‘남북교류협력에 관한 법률’이 동시에 존재하는 모순된 현실을 바꿔야 한다”고 말했다. 이러한 주장의 근거로 남북한이 유엔에 동시 가입하는 등 냉전 체제 때와는 정치적 환경이 많이 달라졌다는 것을 내세웠다.

비록 김 위원장이 “흔히 생각하는 이념 논쟁 차원에서 보안법 폐지를 검

¹⁰¹ 『중앙일보』, 2004년 8월 16일.

토하지 않았다”고 덧붙였지만 국가기관으로는 처음인 인권위의 이 같은 권고에 정치권과 시민단체들은 극명하게 엇갈린 반응을 보였다. 「인권운동사랑방」 등 32개 시민단체로 구성된 인권단체연석회의는 “인권위의 권고를 적극 환영한다”면서 “국회는 권고사항을 즉시 이행해야 한다”고 촉구했다. 「민주사회를 위한 변호사 모임」도 “정치권은 보안법 폐지를 위해 힘을 모아야 할 때”라며 인권위의 권고를 반겼다. 이에 앞서 「통일연대」는 국가보안법 완전 폐지를 위한 전략워크숍에서 “국가보안법, 어떻게 폐지시킬 것인가”라는 주제로 월례토론회를 개최(2004.6.2)한 바 있다. 반면 「자유시민연대」 등 보수단체들은 “보안법은 국가 안위의 최후 보루”라며 반대 입장을 분명히 했다. 「반핵반김국민연대」도 “북한핵문제 등 안보 위협이 상존하는 현실에서 국가보안법 완전 폐지는 시기상조”라고 우려했다.

이러한 상황에서 헌법재판소(헌재) 전원재판부(주심 이상경 재판관)는 국가보안법 위반 혐의로 기소된 김모씨가 국보법 7조 찬양·고무죄 및 이적표현물 소지죄 조항에 대해 낸 헌법소원 사건에 대해 재판관 전원일치의 의견으로 합헌 결정(2004.8.26)을 내렸다. 이번 결정은 남북 분단이라는 특수상황에서 국보법의 필요성이 인정된다는 현재의 일관된 입장을 재차 확인한 것으로, ‘국보법 폐지’를 권고한 인권위의 결정과 달리 국보법 존치론에 힘을 실어줄 것으로 예상된다. 헌재는 특히 국보법 개폐문제를 둘러싼 정치권, 시민단체 등의 치열한 논의가 진행중인 가운데 입법부가 향후 입법과정에서 이번 결정의 의미를 반영해줄 것을 요청해 귀추가 주목된다.

이번 헌재의 결정이 실제 국보법 개폐문제에 영향력을 발휘할지에 대해서는 회의적이지만 야당인 한나라당 일부 의원은 “헌재가 모처럼 정치적으로 독립된 결정을 내렸다”며 환영의 뜻을 밝히고 있다. 보수단체들은 즉각적인 반응을 보이고 있지 않지만 헌재의 결정이 입법과정에서 반영되기를 기대하는 분위기이다. 반면 「민주사회를 위한 변호사 모임」 이상희 사무차장은 “국보법 찬양·고무죄가 독소조항이라는 점은 국민 사이에서도 어느 정도 공감대가 형성돼 있는 사항인데 의외”라며 “일반 법원과 달리 사회적 가치를 해석하는 헌재의 역할이 다소 아쉽다”고 말했다.

(4) 북한인권 개선 문제

국내에서 적극적인 활동을 전개하고 있는 북한인권 개선 운동단체는 그리 많지 않다. 통일부에 등록된 민간통일운동 단체 중 북한인권 개선을 위해 주로 활동하는 시민단체는 3개에 불과하다. 「북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합」(북한인권시민연합), 「북한인권개선운동본부」, 「북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크」(북한민주화네트워크)가 그것이다.¹⁰² 민간단체들 중에서 특히 탈북자문제 해결을 위해서는 「피랍·탈북·인권연대」, 「탈북난민보호운동본부」 등이 활동 중에 있다.¹⁰³

북한인권 문제를 정부가 직접 나서서 거론하기에는 한계가 있다. 무엇보다도 북한을 자극함으로써 한반도 긴장고조, 적대적 대결 심화 등 남북한 관계개선을 저해할 가능성이 상존하고 있기 때문이다. 이런 점에서 북한인권 개선을 위한 시민단체들의 역할은 매우 중요하다. 그렇지만 북한인권 개선을 위한 시민단체들에 대한 정부의 대북정책(햇볕정책 및 평화변영정책)과 민중통일운동(진보) 진영(단체)의 곱지 않은 시각 때문에 이들의 위상이나 진로에 애로사항이 없는 것은 아니다.¹⁰⁴ 또한 북한인권 시민단체들이 서로 보수니 진보니 편가르기를 하면서 상대를 비난하고 있는 것도 현실이다. 어떤 단체는 공명심에 차서 실제 북한인권 개선활동에 비해 자신의 활동을 지나치게 홍보하려는 경우도 있어 빈축을 사는 경우도 없지 않다.

직접적인 충돌이나 갈등이 크게 표면화되지는 않았지만 북한인권 문제

¹⁰² 통일부 허가법인 중 북한인권 개선과 간접적으로 관련이 있는 단체는 「일천 만이산가족재회추진위원회」(위원장: 이재운), 「평화통일을 위한 남북 나눔운동」(이사장: 김성수), 「북한이탈주민후원회」(회장: 우운근), 「탈북자동지회」(회장: 홍순경), 「좋은 벗들」(이사장: 최석호), 「6·25전쟁남북인사가족협의회」(대표: 이미일) 등이 있다. 이들 단체는 이산가족문제 해결, 대북지원을 통한 북한주민의 삶의 질 개선, 탈북자 인권보호 및 국내정착 지원, 전쟁 남북자문제 해결에 주력하고 있으나 총체적인 의미에서 북한인권 개선활동은 미미한 편이다.

¹⁰³ 「북한의 민주화를 위한 정치법수용소 해체운동본부」, 「남북자가족모임」, 「남북자가족협의회」, 「두리하나선교회」, 「남북사회복지실천운동본부」 등도 여기에 해당한다.

¹⁰⁴ 김영호, “민간 통일운동의 변천과정과 현황 연구,” p. 133.

를 둘러싸고 시민단체들간에 이견이 존재하는 것은 분명하다. 북한의 인권 개선과 민주화를 위해 탈북자들이 만든 인터넷 라디오 방송국 「자유북한 방송」(www.freenk.net, 대표: 김성민)이 방송시작(2004.4.20) 한 달 만에 중단위기에 처했으나 서울 목동에 새로운 보급자리를 마련했다. 「자유북한 방송」에 건물을 임대해 준 북한연구소에는 하루에도 몇 통씩 “방송국을 내 보내지 않으면 가만두지 않겠다”는 협박전화가 걸려오고 괴청년들이 찾아와 소동을 벌였다고 한다.¹⁰⁵ 상황이 이렇게 전개되자 처음에는 탈북자들의 방송 활동을 선뜻 지원하겠다고 나선 북한연구소도 내외부의 협박을 견디지 못하고 결국 두 손을 들고 만 것이다.

자유북한방송은 북한과 남한의 친북단체(?)로부터 계속해서 방송 중단 협박을 당해왔다. 지난 제14차 남북 장관급회담(2004.5.4~7, 평양)에서 북한은 이 방송을 즉시 중단시키라고 공개적으로 요구한 적이 있다. 이에 대해 남측은 “인터넷 방송은 공중파 방송도 아니고 불법행위가 없다면 중단시킬 수 없다”고 반박했다. 한국민족민주전선이라는 대남 선동단체는 성명서를 통해 “남한 당국자들은 이북에 사죄해야 하며 방송을 즉각 중단시키는 응분의 조치를 취해야 할 것이다”고 우리 정부를 압박했다.

(5) 장기수 북송 대 납북자 송환

2004년 7월 5일 「의문사진상규명위원회」(의문사위)가 강제전향 장기수의 북송(北送)을 정부에 권고하겠다는 방안을 추진할 예정인 것으로 알려지자 이에 대한 논란이 증폭되고 있다. 강제전향 장기수를 “인도적 차원에서 북송해야 한다”는 인권단체의 지지와 “국체를 혼드는 일”이라는 보수단체의 강력한 반발이 맞선 가운데 남한에 생존해 있는 장기수를 북에 보내 되 북한에 생존해 있는 국군포로와 납북자 송환문제를 연계해서 풀어야 한다는 지적도 제기되고 있다.

¹⁰⁵ 북한연구소측에 따르면 4월 20일 「자유북한방송」 첫 방송이 나간 뒤 “일방적으로 북한체제를 비방하지 말라”는 협박전화가 자주 걸려 왔고, ‘민족반역자 처단을 위한 모임’이란 단체가 이메일로 ‘경고문’을 보내오기도 했다고 한다.

의문사위는 유신정권 시절 교도소 내 사상전향 공작 과정에서 숨진 비전향 장기수 손운규, 최석기, 박용서씨 사건을 조사한 결과, 강제전향 과정이 폭력적으로 진행된 것으로 나타났고 준법서약제 등 전향제도가 폐지된 상황임을 강조했다. 생존해 있는 전향 장기수들은 당시 정권의 폭력에 의해 강제로 전향서에 도장을 찍었기 때문에 북한으로 가기를 원하는 사람들이 있다면 복송해야 한다는 취지다. 이와 관련하여 정부는 2000년 9월 2일 우용각, 김영태, 함세환씨 등 비전향 장기수 63명을 송환한 바 있지만 ‘전향자는 해당되지 않는다’는 등의 이유로 더 이상의 복송조치는 없다는 입장을 지닌 것으로 알려지고 있다.

‘강제전향 장기수 복송’ 권고 방침과 관련, 인권·통일단체들은 남한에 생존해 있는 장기수를 인권·인도적 차원에서 북한으로 보내야 한다고 주장했다. 「통일연대」 한충목 집행위원장은 “당시 정권이 불법적이고 폭력적인 전향공작을 저지른 것이 확인된 만큼 전향 장기수에 대한 판단도 다시 해야 한다”며 “생존 장기수 본인의 의사를 존중하는 것이 6·15 공동선언 정신에 부합한다”고 강조했다.¹⁰⁶

천주교인권위원회 김덕진 간사는 “당시 유신정권이 비전향 장기수에 대해 전향공작을 펼쳤다는 것은 누구나 인정하는 바이고 현 시점에서 전향 여부를 따지는 것은 의미가 없다”며 “남아있는 장기수의 송환은 당연히 이뤄져야 한다”고 말했다. 「비전향 장기수 송환추진위원회」 권오현 공동대표는 “의문사위의 결정을 환영한다”며 “본인 의지에 반해서 강제된 전향은 전향이 아니기 때문에 강제전향자는 비전향 장기수로 간주, 마땅히 송환돼야 한다”고 주장했다.¹⁰⁷

¹⁰⁶ 전향 장기수 김영식(71)씨는 “고향으로 돌아가고 싶은 게 당연한 것 아니냐”며 “가서 아들, 딸 얼굴 한 번만 보고 죽으면 소원이 없겠다”고 말했다. 김씨는 1962년 간첩 혐의로 체포돼 26년간 복역했다. 『연합뉴스』, 2004년 7월 6일.

¹⁰⁷ ‘비전향 장기수 송환추진위원회’는 1999년 12월 민가협 양심수후원회, 천주교 정의구현사제단 등 25개 인권·사회단체가 모여 결성한 단체다. 이 단체에 따르면 복송 희망 장기수는 원래 33명이었으나 1명이 중도에 복송을 포기하고 마지막 여자 빨치산 정순덕씨 등 4명이 사망해 현재 복송 희망 생존 장기수는 고성화, 김원철, 김기찬, 맹기남씨 등 28명만 남았다.

그러나 보수단체들은 의문사위의 ‘강제전향 장기수 복송’ 권고 방침에 대해 대한민국의 국체를 흔드는 일이라고 비난했고, 심지어 일부 보수단체는 의문사위 위원장에 대한 체포조를 꾸리겠다고 밝히는 등 강력히 반발하고 있다. 「반핵·반김정일 국권수호 국민대회 협의회」는 이날 성명을 내고 “비전향 장기수의 복송을 대통령에 권고한다니 기가 찰 노릇”이라며 “의문사위가 대한민국을 위해 존재하는 기관이라면 비전향 장기수의 복송 권고에 앞서 북한에 억류된 국군포로와 납북자의 송환을 먼저 거론해야 한다”고 강조했다.¹⁰⁸ 「국민행동·친북좌익척결본부」 서정갑 본부장은 “의문사위의 행동은 대한민국 국민을 우롱하는 것”이라며 “복송을 권고하기 전에 국군포로와 납북자의 송환을 우선 촉구해야 한다”고 주장했다.

한편 탈북자 단체와 일부 시민단체들은 강제전향 장기수의 복송에 원칙적으로 찬성하지만 남측만의 일방적 송환에 반대한다는 입장이다. 「바른사회를 위한 시민회의」 조중근 사무처장은 “전향 장기수라 하더라도 원한다면 남쪽에서 인도적 차원에서 보내는게 좋다”며 “다만 북쪽에도 남쪽으로 돌아오고 싶어도 돌아오지 못하는 피랍자들이 많은 만큼 남북관계의 형평성 등을 고려해 피랍된 사람의 송환문제와 상호 연계해야 한다”고 강조했다. 「피랍탈북연대」 도희운 사무총장은 “인도적 차원에서 이들의 복송에 찬성하지만 납북자 송환과 연계시키는 게 바람직하다”고 말했다. 납북자가족협의회 최우영 회장은 “우리는 납북된 가족의 생사확인도 안 되는 마당에 장기수들만 계속 북으로 돌려보내는 것은 말도 안 된다”며 “우리가 인권을 고려해 관용의 자세를 보이면 북에서도 그렇게 화답해야 할 것”이라고 강조했다.

(6) 남북한 공동행사를 둘러싼 갈등

2000년 정상회담 이후 남북이 공동으로 개최해왔던 8·15 민족공동행사가 무산됨에 따라 향후 민간 통일행사의 진로에 상당한 영향을 미칠 것

¹⁰⁸ 정부는 휴전 이후 납북된 인사 가운데 현재까지 돌아오지 않은 국민은 486명, 국군 포로 가운데 500여명이 북한에 생존해 있는 것으로 파악하고 있다.

으로 전망된다. 2001년 6·15 1주년 기념행사를 시작으로 남측의 민족화해협력범국민협의회(민화협), 7대 종단으로 구성된 온겨레손잡기운동본부, 그리고 통일연대 등 3자로 추진본부가 구성되어 북측 민족화해협의회(민화협)와 공동으로 남북공동행사가 개최되어 왔다.

8·15 민족공동행사는 2001년 8월 평양에서 처음 개최된 이래 2002년에는 서울에서, 2003년에는 다시 평양에서 남과 북의 민간대표단이 오가면서 비교적 순탄하게 진행돼 남북 교류와 화해·협력 분위기를 확산시키는 데 기여했다는 평가를 받았다. 그러나 올해(2004년) 8·15 행사는 7월 초 조문파동에 이어 탈북자 대거입국 등 악재 속에서 이른바 ‘이적단체’로 규정된 한총련·범민련 남측본부 대표단에 대한 정부의 방북 불허 방침을 북측이 문제삼고 나서면서 끝내 무산되고 말았다.

특히 한총련·범민련 합법화는 국가보안법 개정 혹은 폐지와 밀접히 관련되어 있을 뿐만 아니라 국회가 국민적 합의의 토대 위에서 시간을 두고 풀어야 하는 과제라는 점에서 한동안 남북 민간교류의 변수로 작용할 전망이다. 남측 추진본부 관계자는 “북측의 태도에 변화가 없고 남측에서도 국가보안법 개정 혹은 폐지 문제가 계속 난항을 겪을 경우 남북 민간교류가 악영향을 받을 가능성도 있다”고 전했다.¹⁰⁹

더욱이 8·15 민족공동행사가 무산된 가운데 남측 추진본부를 구성하고 있는 단체들도 각자 독자적으로 행사를 진행하면서 2000년 6·15 공동선언 이전으로 회귀한 듯한 모습을 보이고 있다. 통일연대는 2004년 8월 11일 한총련·범민련 합법화에 찬성하는 개인·단체들과 독자적인 8·15 행사를 마련하고 8월 15일 연세대 노천극장에서 열린 행사에서 북측과 공동 결의문을 발표하였다.¹¹⁰ 반면 남측 추진본부는 민화협과 온겨레손잡기운

¹⁰⁹ 『연합뉴스』, 2004년 8월 15일.

¹¹⁰ 남한의 통일연대 등으로 구성된 ‘8·15광복 59돌 기념 민족통일대회 추진위원회’(이하 추진위)와 북한의 민족화해협의회(민화협)은 공동결의문을 발표(2004.8.15)하였다. “2005년을 자주통일 원년으로 맞이하자”고 호소했다. 또한 공동결의문은 “8·15 민족통일대회가 남측 당국의 방해로 성사되지 못한 데 대해 유감을 표시하고 향후에는 통일행진을 가로막는 일체의 행위에 대해 단호히 투쟁할 것”이라고 말했다. “조국반도의 평화를 위협하는 일체의 행위를

동본부와 공동으로 8월 14일 국회에서 평화기념 음악회를 개최하는 것으로 8·15 민족공동행사를 대신했다. 6·15 선언 이전에는 8·15 관련 행사는 한총련과 범민련 남측본부가 개최해온 통일대축전(범민족대회)과 남측 민화협 등이 주최하는 8·15 행사로 양분되어 있었다.

(7) 진보 및 보수단체의 내부 갈등

흔히 생각하는 시민단체 혹은 시민운동의 입지점은 이념적 스펙트럼 상에서 ‘좌(左)’이며 진보와 보수의 이분법적 구도에서는 ‘진보’에 속한다고 할 수 있다. 이것은 과거 군부 독재시절 아래 재야권에서 시민운동세력이 태동했고, 이념적으로 변화와 개혁에 초점을 맞춘 운동의 본질이 보수보다는 진보에 더 가까웠기 때문이었다. 현실적으로는 1990년대 중반 이후 한국 시민운동의 대명사로 자리잡은 「참여연대」의 영향력이기도 했다.

시민운동이 본격화한 것은 1987년 6월 항쟁 이후이다. 기존의 재야나 관변단체 등과의 변별을 선언하며 출범한 「경제정의실천시민연합」(경실련)은 본래적 의미에 충실한 시민단체의 효시라고 할 수 있다. “투쟁을 위한 투쟁을 접고 모든 비판에 대안을 제시하자”는 경실련의 온건노선은 시민들의 호응을 받았지만, 재야는 경실련을 ‘개량주위’라고 압박했고 정부는 ‘반정부단체’로 규정하였다. 1990년대 초반이 「경실련」의 시대라면 1990년 후반은 ‘참여연대’의 시대였다. 1994년 출범한 「참여연대」는 경제 감시에 치중하던 경실련과 달리 권력 감시에 무게를 두면서 경실련에 대해서는 “보수적이고 중산층 중심의 운동을 한다”며 대립하였다.

비록 통일문제와 관련하여 경실련과 참여연대가 직접 대립하거나 갈등을 빚어왔다는 직접적인 정황은 없으나 ‘남남갈등’의 쟁점으로 등장한 이라크 파병문제에 대한 이들 두 단체의 입장 차이를 통해 통일문제에 대한 이들의 입장차이를 유추해 볼 수 있을 것이다. 「참여연대」, 「민주노총」,

반대하고 외세의 개입과 간섭으로 시작된 분단을 끝장내며 평화·자주적으로 통일을 실현하기 위해 우리 민족끼리 힘을 합쳐 나갈 것”이라고 다짐했다. 동시에 “통일단체들을 탄압하는 일체의 적대적 움직임은 즉각 중단돼야 한다”며 국가보안법 및 주적론 철폐를 위해 적극 투쟁할 것이라고 밝혔다.

「여성단체연합」 등 361개 진보적 시민단체가 이라크 추가파병에 반대하는 성명서를 채택하고 기자회견을 가졌으나, 경실련은 파병에 대한 내부 입장이 정리되지 않아 시민단체의 공동기자회견에 참가하지 않았다.¹¹¹ 기존 참여연대와 경실련의 대립 외에도 민족자본주의를 주창하는 학자 중심의 ‘대안연대’가 등장해 ‘참여연대’를 향해 공세를 퍼붓고 있다.

보수진영에서도 이제까지 주도권을 잡고 있던 자유총연맹과 새롭게 등장한 「반핵반김국민회의」의 반목이 갈수록 커지고 있다. 한국의 신흥 우익 단체(신보수단체)들은 기존 보수단체들의 행동과는 다른 모습을 보이고 있다. 인공기를 소각하고, 김정일 국방위원장의 모형을 불태우고, 지나치게 과격한 구호(예: 「북핵저지시민연대」의 독재타도, 북한해방 등)를 외치는 이들의 행동은 매우 거칠다. 신보수단체는 북한을 투쟁과 타도의 대상으로 삼고 있지만 김정일을 욕하고 그의 모형을 불태우는 것 이외에는 보수세력을 대표하는 새로운 이념적 내용을 지니고 있다고 보기 어렵다.

그럼에도 불구하고 일부 청년 보수단체를 포함한 신보수단체들이 마치 한국의 보수세력을 대표하는 것처럼 주요 신문들에 보도되고 있다. 일부(기존) 보수단체들은 집회나 기자회견에 참석하지 않는 데도 자신들의 이름이 도용되고 있다고 항의하기도 한다. 때와 장소를 가리지 않고, ‘극우’라는 규정에도 전혀 개의치 않는 이들의 행동에 대해 보수층(단체) 내에서도 이견이 많고 공감하는 분위기가 아닌 듯하다. 자유총연맹 같은 전통적인 보수단체의 경우에도 이들의 구호가 지나치게 과격하다며, 이러한 극우적인 집회에는 참석하지 않겠다는 입장을 밝히고 있다.

(8) 특정 사업 및 정부 지원금을 둘러싼 갈등

정치적·이념적인 이유가 아닌 경우 통일문제와 관련된 시민단체간의 갈등은 주로 사업영역 확보나 조직 유지의 차원에서 생겨나고 있다. 특정 사업을 수행하면서 유사 단체끼리 과다하게 경쟁하고 이 과정에서 이해가

¹¹¹ 『한국일보』, 2003년 9월 16일.

걸려있는 여타 시민단체들을 비난하는 경우가 여기에 해당한다. 이러한 갈등이나 긴장이 생겨나는 것은 기본적으로 한국 시민사회의 미성숙과 시민단체(NGO)의 역사가 일천한 현실에서 비롯된다고 볼 수 있다.

그러나 좀더 구체적으로 살펴보면 통일 관련 시민단체간의 갈등은 이들의 재정적 기반이 부실하기 때문이라고 볼 수 있다. 적지 않은 시민단체가 대북사업과 관련하여 통일부가 관리하는 남북협력기금에 의존하고 있는 현실에서 유사한 조직은 협력의 대상이 되기보다는 한정된 재원을 두고 경쟁하는 대상이 되는 경향이 없지 않다.¹¹² 비록 유사 시민단체끼리 협의체를 운용하고 있으나 정보를 공유하고 사업의 효율성을 높이는 데 이 협의체를 활용하는 것이 아니라, 다른 조직의 활동을 견제하는 통로로 협의체를 이용하기도 한다는 것이다.

『북한이탈 청소년지원 민간단체연대』는 최근 교육인적자원부의 탈북 청소년 대안학교인 『한겨레학교』 설립계획에 대해 반발하였다.¹¹³ 이 연대는 보도자료와 공동기자회견을 통해 “탈북 청소년 교육에 경험이 없는 특정 사립학교 법인에 시설비 170억원과 학교 운영비 전액을 지원하겠다는 교육부의 계획은 전면 백지화되어야 한다”면서 특히 “정부가 공청회 개최 등 공개적 의견 수렴절차 없이 탈북 청소년 교육 및 정착 지원에 헌신해 온 민간단체들을 배제하고 탈북 청소년 교육 경험이 입증되지 않은 사립학교 법인을 학교 운영 주체로 선정한 것은 잘못”이라고 주장했다.¹¹⁴ 또한 연대는 탈북 청소년에 대한 체계적인 교육의 역사가 일천하고 구체적 대안이 마련되지 않은 상태에서 170억 원이라는 거액을 한 학교에 집중 지원하는 것은 실패할 위험성이 높은 결정이라고 지적했다.

¹¹² 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, p. 61.

¹¹³ 교육인적자원부는 설립비 170억원(교사동 68억원, 기숙사 및 체육관 등 120억원)을 교육부가 부담하고 학교운영비는 통일부와 경기도교육청(사학재정결함보조금)이 부담하는 학생수 280명 규모의 탈북청소년 대안학교를 경기도 일원에 세우되, 그 운영은 사립학교법인인 전인학원에 맡긴다는 내용의 탈북 청소년 설립계획을 발표(2004.7.20)하였다.

¹¹⁴ 북한이탈 청소년 지원 민간단체연대의 보도자료(2004.8.17), 교육인적자원부의 탈북청소년 대안학교 『한겨레학교』 설립계획에 대한 『북한 이탈 청소년지원 민간단체 연대』의 입장 기자회견.

이와 같이 북한인권시민연합, 다리공동체, 마자렐로, 하늘꿈학교, 여명학교 등 9개 탈북청소년 지원 민간단체로 구성된 『북한이탈 청소년지원 민간단체연대』는 탈북 청소년들을 대상으로 하는 민간 대안학교에 대한 지원을 외면하고 있는 정부가 특정 사학재단이 계획하고 있는 탈북청소년 대안학교 설립에 거액을 지원키로 하자 형평성 문제와 실효성에 대한 의문을 제기하고 있다. 비록 이 『민간단체연대』가 형평성 및 실효성을 거론하면서 반발하고 있으나 한편으로는 탈북 청소년 교육의 주도권 확보를 위한 종교단체간의 갈등일 수도 있다. 정부가 『한겨레학교』의 운영 주체로 선정한 전인학원이 원불교 산하법인인 반면, 이 『연대』에 참여하고 있거나 탈북청소년 대안학교를 운영하는 주체는 대부분 기독교계통이기 때문이다.¹¹⁵

이에 대해 교육부 관계자는 “교육의 질을 높이기 위해서는 정규과목 교육 및 특기·적성·직업교육 등 다양한 분야의 교사 인력을 확보할 수 있도록 적정 규모의 학교가 필요하다”면서 “탈북 청소년 교육에 경험이 있는 전문가 및 단체로부터 의견을 수렴, 학업중단 청소년을 위한 정규 대안학교 6곳을 운영 중인 사립학교 법인에 학교 운영을 위탁했다”고 해명했다. 아울러 이 관계자는 “탈북 청소년들의 교육을 담당하고 있는 비정규 대안학교의 상호보완적 기능을 인정해 재정적으로 이들 학교를 지원하고 한겨레학교 운영에도 참여할 수 있는 길을 열어놓을 계획”이라고 밝혔다.¹¹⁶

¹¹⁵ 탈북 청소년 야학교인 『자립터』를 운영하고 있는 조명숙 교장은 2004년 9월 경 서울 봉천동에서 문을 열 예정인 탈북 청소년 교육을 담당할 『여명학교』는 남서울교회, 송파제일교회 등 23개 교회와 탈북자 지원사업을 벌이던 사립들이 모여 만든 도시형 대안학교라고 밝혔다. 지방에도 탈북자 교육을 담당할 대안학교들이 속속 들어서고 있다. 1996년 탈북청소년 방과 후 학교로 출발한 『여럿이 함께 만드는 학교』도 『아힘나』(아이들의 힘으로 만들어가는 나라) 평화학교를 2005년 3월 경기도 안성에 개교할 예정이다. 2003년 3월 천안에 설립된 탈북 청소년 대안학교인 『하늘꿈 학교』는 올해 수료생 3명이 연세대에 입학하는 성과를 거두기도 했다. 이 밖에도 한꿈학교, 경동교회 돌배학교 등에서 탈북 청소년들이 교육을 받고 있다. 『국민일보』, 2004년 8월 19일.

¹¹⁶ 『조선일보』, 2004년 8월 18일.

3. 언론분야

1990년대 이후 남북한 교류 및 화해의 시대가 열리면서 언론의 북한관련 보도틀에도 변화의 바람이 불고 있다. 북한에 대한 언론의 보도성향이 달라졌다는 것은 한국 정부의 대북한 정책 변화를 의미한다. 특히 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 하여 정부는 북한에 대한 포용정책 성과를 더욱 뚜렷하게 가시화할 수 있는 여건을 확립하였으며, 언론의 북한에 대한 부정적, 적대적 보도가 줄어든 반면 북한에 대한 중립적, 우호적 보도가 크게 늘어나는 경향을 보였다. 이런 맥락에서 맹목적인 반공이념만을 앞세우며 사실을 왜곡하여 북한체제를 비하하는 냉전적 보도는 크게 감소하고 있다는 분석결과가 제시되고 있다

최근 들어 언론의 북한관련 보도가 변화하는 조짐을 보이는 근본적인 이유는 언론을 둘러싸고 있는 정치, 사회적 환경이 변했기 때문이다. 밖으로는 세계적인 탈냉전 기류가 한반도에도 확산되어 남북화해의 분위기가 무르익어 가고 있으며, 안으로는 민주화가 진행된 결과 반공·보수세력이 상대적으로 약화되고 북한과의 화해를 강조하는 진보적 세력이 부상하였다. 이미 1980년대 말부터 민주화운동과 함께 통일운동이 진행되는 과정에서 언론은 과거의 맹목적인 반공, 반북이념에서 조금씩 이탈하기 시작하였으며, 1997년 정권교체이후 등장한 김대중 정부가 대북포용정책을 본격적으로 시행하여 북한을 대화와 협력의 파트너로 인정하는 분위기가 확산되고 금강산 관광이 실시되면서 북한에 대한 적대적 보도가 현저하게 줄어들었다. 김대중 정부의 햇볕정책을 이어받은 노무현 정부는 북한과의 교류·협력을 지속하고 있다. 그 결과 북한을 주적으로 보는 적대적 북한관에 대한 지지도가 상당한 정도로 떨어졌다.

그러나 북한에 대한 보도성향의 변화가 그동안 순탄하고 일관성있게 진행된 것은 아니었다. 원칙적으로 통일에 대한 사회적 합의가 존재하나, 통일의 방식이나 통일이후의 사회체제에 대해서는 사회적 합의가 부족하기 때문에 북한보도는 이런 근본적인 문제에 대해 모호성을 띠는 경향을 보였

다. 또한 문화, 예술, 체육 등 교류에 대한 보도에서는 민족주의적 동질성과 공감대가 쉽게 발견되지만, 정치, 군사, 안보 등에 대한 보도에서는 의견이 엇갈리는 양상을 보여 왔다. 특히, 남북간 긴장을 고조시키는 사건이나 사안이 발생한 시기에는 오히려 반공이념으로 회귀하는 기사들이 신문 지면에 자주 등장했으며, 남북간 교류가 순조롭게 진행되는 국면에서도 신문의 이념적 성격에 따라 북한에 대한 묘사나 평가가 엇갈리는 경우를 쉽게 발견할 수 있다. 한편으로는 북한을 아직도 주적으로 인식하고 있는 반면, 다른 한편으로는 북한을 협력 파트너로서 그 실체를 인정하고 존중해 주어야 하는 이중적 상황이 전개된 것이다. 이런 상황은 정부의 대북정책은 물론, 언론의 대북보도 정책까지도 혼돈에 빠지게 하였다.

다음에서 2000년대를 전후로 하여 북한보도가 변화하는 과정에서 드러난 혼돈의 본질을 이해하고, 이를 극복하기 위해 풀어야 할 고민과 과제를 제기해 보고자 한다. 원칙적으로 통일이라는 대원칙에서는 합의가 이루어지고 있지만, 통일을 이루기 위한 전제나 정책에 대해서는 다양한 의견들이 난무하고 있는 상황에서, 냉전시대는 지나갔지만 냉전유산을 여전히 안고 있는 우리의 현실에서 언론의 바람직한 역할이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 우선 신문의 북한보도가 2000년대를 전후하여 어떻게 변화하여 왔는지에 관한 경험적 자료를 제공하고 쟁점을 도출하여 정책적 대안을 논의하고자 한다.

특히 다음과 같은 사항이 연구과제이다.

첫째, 남한 언론매체들의 북한관련 보도 패러다임의 변화에 대한 것이다. 남북정상회담 이후 남측 신문의 보도 패러다임은 변화의 과정을 겪고 있다. 냉전시대의 편견과 적대감이 내재된 반공주의 보도 패러다임이 약화되고 민족적 동질성 회복과 민족공동이익을 도모하는 화해와 포용의 패러다임이 확산되고 있다. 2000년 6월의 남북정상회담은 후자의 보도 패러다임이 힘을 얻을 수 있는 계기로 작용하였다.

그러나 북한 보도 패러다임의 변화는 순탄하고 예측적으로 진행되는 것이 아니다. 화해와 포용의 보도 패러다임은 기존의 냉전 보도 패러다임과

긴장관계를 유지하거나 혹은 충돌과정을 거치면서 그 세력을 조금씩 확대해 나가고 있다. 하지만 우리가 면밀하게 살펴보아야 할 부분은 과거에 냉전논리와 맹목적 적대의식에 기초하여 북한을 보도했던 보수적 신문들도 새로운 상황을 맞이하여 북한보도 패러다임을 새롭게 정비하고 있다는 점이다. 보수적 신문들은 북한에 대한 불신, 비방, 적대주의를 현저하게 약화시키는 한편 자유주의 혹은 자본주의의 기본 원칙을 앞세우면서 남한사회가 현 체제를 수호해야 한다는 당위성을 강조하는 보도이념을 내놓고 있다. 남북정상회담 이후 남한의 모든 신문이 북한에 대한 맹목적이고 감정적이며 공격적인 적대감에서 벗어나 화해와 교류를 통한 공존시대로 나아가야 한다는 당위적 목표를 공감하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 특히 정상회담이후 보수적 상업지들이 포용정책의 성과를 인정하면서부터 북한에 대한 보도에서 감정적 적대감을 완화시키는 방향으로 보도시각을 변화시켰다. 이런 변화의 결과 북한에 대한 중립적 시각의 보도가 크게 늘어나고 있다.

이런 맥락에서 우리 나라의 언론매체들이 남북한 관계 보도를 어떻게 변화시켜 왔으며, 이런 변화는 매체의 이념적 성향에 따라 어떻게 나타났는가를 살펴보고자 한다.

둘째, 북한보도와 자유주의 보도규범원칙간의 혼돈과 모순에 대한 것이다. 공존과 화해, 포용, 민족적 동질성 회복을 강조하는 북한보도 패러다임이 확산되고 있는 이유는 그러한 패러다임이 남북 양측의 공통이익에 기여한다는 정당성을 지니고 있기 때문이다. 하지만 우리는 위에서 언급한 화해와 공존의 보도규범뿐 아니라 보도의 자유, 보도의 다양성, 보도의 객관성 등을 강조하는 자유주의 보도규범을 정당한 것으로 여기고 있다. 문제는 화해와 공존을 강조하는 보도규범과 우리가 지금까지 이상적으로 여겨왔던 자유주의 보도규범이 현실세계에서 충돌하고 있는 것이다. 남북한간 언론교류가 더욱 확대되고 있는 현실을 고려해 볼 때 우리는 이 두 규범들간의 충돌로 인해 발생하는 문제를 더 이상 덮어둘 수 없게 될 것이다.

이러한 문제는 특히 다음과 같은 쟁점사항들과 관련되어 있다. 우선, 북

한당국의 남한언론에 대한 통제전략에 대해서 어떻게 반응해야 하는가 하는 문제를 제기할 수 있다. 정상회담 이후 나타난 북한당국의 남한언론 통제방식은 차별적 배제와 차별적 포섭이라고 할 수 있다. 남한언론이 북한을 호의적으로 보도해 주기를 바라는 북한당국이 남한언론을 통제할 수 있는 가장 일차적인 수단은 정보나 취재대상에 대한 접근권 허용여부라고 할 수 있다. 이미 북한은 언론사 사장단 혹은 언론인의 방북초청이나 입북허가과정에서 특정 신문사를 제외함으로써, 혹은 특정언론사에게 교류관련 행사를 허가하거나 취재활동의 편의를 제공함으로써 차별적 배제 및 차별적 포섭에 입각한 언론통제를 실시하고 있다.

자유주의 언론관을 수용하고 있는 입장에서 이런 유형의 언론통제에 대해서 언론사나 언론인은 어떤 입장을 취해야 할 것인가? 자유주의에 충실하다면 물론 항의하고 비판해야 할 것이다. 그렇지만 북한당국을 부정적으로 묘사하는 보도는 그에 따른 대가를 지불하는 경우가 많으므로 당사자가 아닌 언론사나 언론인은 이런 문제의 언급을 회피할 수도 있다. 북한취재 기자는 북한당국의 취재원에게 자유롭게 개방적인 보도를 요구할 것인지, 아니면 취재편의를 제공받기 위해서 취재원의 통제정책이 허용하는 범위 내에서만 보도할 것인가 하는 문제에 직면해 있다고 할 수 있다.

또한 사실에 기초하고 사실을 철저히 확인하는 객관보도관행에 충실해야 한다는 취재 및 보도규범을 따르다 보면 공존과 화해분위기를 훼손할 수 있는 북한정보를 입수하게 될 경우도 있을 것이다. 국민의 알권리를 충족시켜야 한다는 규범과 공존, 화해분위기가 유지할 필요성이 충돌할 경우 언론인으로서 취해야 할 자세가 무엇인지를 고민해 보아야 할 것이다.

그리고 정상회담 이후 남한의 신문들은 북한문제의 보도에서 시각의 다양성을 보여주고 있으며, 그들간의 시각 차이는 양극화가 심화되는 방향으로 전개되고 있다. 이는 우리 사회에 존재하는 정치세력들간의 이념적 노선 차이를 반영하는 것이기도 하다. 위에서 살펴보았듯이, 비전향장기수 처리문제와 국가보안법 개폐문제 등에 관해서 조선일보, 중앙일보, 동아일보가 한 축을 이루고 한겨레 등이 정반대의 시각을 보이면서 다른 한 축을

지탱하고 있다. 시각의 다양성이 언론보도를 통해 드러나는 것은 언론의 자유가 신장되었음을 의미하는 것이며, 따라서 현재 우리 나라에서는 자유주의 언론관이 제대로 작동하고 있음을 보여주는 근거라고 할 수 있다. 다양한 시각의 북한관 혹은 통일관이 존재하는 한 언론은 다양한 관점에서 북한문제를 다루고 정부의 북한정책을 감시하고 비판하는 것은 자유주의의 원칙에도 부합되는 것이다.

가. 북한관련 보도의 분석 사례

북한관련보도가 맹목적인 반공주의 시각에서 벗어나기 시작한 것은 1987년 이후 진행된 민주화과정에서 진보적 운동조직들이 통일운동을 전개하면서부터라고 볼 수 있다. 특히 한겨레가 운동조직들의 통일운동을 호의적으로 보도하는 한편, 보수적 신문들도 온건한 방식으로 진행되는 통일운동에 대해서는 긍정적인 반응을 보이면서, 감정적이고 맹목적인 반북주의 보도이념에서 벗어나 다양한 시각을 허용하는 유연한 모습으로 바뀌어 나갔다. 그러나 김영삼 정부에 들어와서는 통일운동을 주도한 과격한 학생단체가 주변화되었으며, 북한과의 갈등이 빈번해짐에 따라 보수적 언론의 반공, 반북주의 보도는 다시 강화되는 조짐을 보였다. 특히 1996년 동해안에 북한의 잠수함이 침투하는 사건이 발생하여 양측간의 무력충돌이 일어나면서 반공주의로의 회귀가 더욱 뚜렷해졌다.

김영삼 정부시절과 김대중 정부가 들어선 후 남북정상회담 일정이 발표되기 이전까지 신문이 북한관련 보도에 어떤 시각을 유지하였는지, 그리고 그들간에 어떤 차이가 있었는지는 1966년 동해안 잠수함 침입사건과 1999년 서해교전 관련 사건에 대한 사설논조를 분석을 통해 파악할 수 있다. 정부가 추진했던 유화적이고 온건한 대북정책을 재평가하는 계기를 제공한 이 두 사건의 보도를 통해서 신문사들은 각자의 보도이념을 명확하게 드러내 보였다.¹¹⁷

¹¹⁷ 관련기사가 집중적으로 게재되었던 시기를 분석기간으로 삼았다. 사설은 비교

(1) 1996년 북한 잠수함 침투사건

잠수함을 이용하여 동해안으로 침투한 북한군의 성격을 규명하는 방식에서 신문들간의 차이가 발견되었다. 조선일보, 동아일보 그리고 서울신문은 거의 동일한 시각을 유지하였는데 사건초기부터 이들을 ‘무장공비’로 규정하고 북한당국을 강력한 어조로 비난하였으며 잠수함 침투를 미리 감지하지 못한 남한측 군 당국에게도 비판을 가하였다. 서울신문은 북한을 가장 강도높게 비난하였는데, 북한을 ‘빈곤의 독재공화국’, ‘잔혹하고 무모하며 죄의식도 없이 극악의 죄를 짓는 집단’ 등의 원색적인 표현을 사용하였다.

그러나 한겨레의 논조는 이들 신문들과는 다른 면모를 보였다. 우선 ‘이례적’, ‘사건 전모가 아직 드러나지 않은’, ‘이해하기 힘든 측면’을 가진 사건으로 보았으며, 첫 사설에서도 ‘무장간첩 침투’라는 군 당국 발표를 인용하여 사건을 정의하는 신중하고 조심스러운 자세를 견지하였다. 특히 북한의 대남 적화통일 정책의 일환으로 과거 냉전상황의 침투사건과 다를 바 없다고 가정하고 있는 조선일보 등과는 달리, 한겨레는 잠수함 침투를 “군사목적의 특수 정찰활동을 하다가 예기치 못한 기관고장이나 좌초로 인해 준비 없는 상태에서 전원이 상륙한 것일 가능성이 제일 높다”고 서술하면서 침투가 주요시설 파괴나 인명살상을 목적으로 한 것이 아니라는 점을 지적하였다.¹¹⁸

정부의 대북 정책에 대해서도 신문들은 명확한 차이를 보였다. 김영삼 대통령은 6월 24일 일본 주요 언론사 정치부장단과의 회견에서 대북 정책을 재검토하겠다는 의지를 밝혔는데, 국내 신문들은 일제히 이를 사설의 소재로 삼았다. 동아일보는 잠수함 침투관련 첫번째 사설에서 “감상적인

적 장기간에 걸쳐 보도되었으므로 1996년 9월 18일~1996년 12월 31일까지, 1999년 6월 15일에서 99년 9월 20일까지를 분석기간으로 삼았다. 기사검색은 KINDS를 통해 이루어졌으며 검색어로는 잠수함, 대북정책, 서해교전, 햇볕정책 등을 사용하였다. 검색한 기사 가운데 대북정책에 대한 보도성향과 관련된 기사는 분석대상에서 제외하였다.

¹¹⁸ 『한겨레』, 1996년 9월 22일.

통일논리에 휩쓸리지 말고 현실적인 안보논리를 먼저 생각해야 한다”고 주장함으로써 유화 지향적인 대북 정책에 제동을 걸어야 한다는 입장을 표명했다.¹¹⁹ 조선일보의 논지는 더욱 명확했다. 조선일보는 1990년대에 들어와 도입된 북한 ‘연착륙론’이 사회기강을 해치고 군에도 안보불감증을 확산하는 원인이 되고 있다는 전제아래 ‘민족동질성 회복’과 ‘통일우선주의’를 내세운 대북 정책의 ‘시행착오’를 수정한 ‘현실주의적’ 정책도입을 주장하였다.¹²⁰ 서울신문은 이 사건이 감상적인 통일론자나 환상적인 남북교류주의자에게 현실을 직시하고 북한을 응징하는 강경한 대북 정책으로 전환하는 계기가 되어야 한다는 주장을 펼쳤다.¹²¹

조선일보와 서울신문은 사실을 통해 재야 및 야당일부의 대화 및 교류중심의 대북정책을 비판하였으며, 국내 진보세력에게 친북한 노선의 위험성을 경고하는 메시지를 전달하였다. 조선일보는 “우리 내부의 체제 교란적 친북 행위에는 가치없는 철퇴를 구사해야 한다”는 표현을 할 정도로 진보세력의 대북 유화책을 비난하고 나섰으며,¹²² 재야 및 종교계 인사들이 북한의 도발에 과잉반응하지 말고 북한 돕기를 계속해야 한다는 내용의 시국성명을 발표한 데 대해서도 비판적 논조를 보였다. 하지만, 이와 반대로 한겨레는 이러한 시국성명을 지지하는 한편, 정부 대북정책의 강경 회귀는 재검토되어야 한다는 입장을 밝히고 있다.

한겨레의 대북정책에 대한 입장은 조선, 서울 동아와는 뚜렷한 차이를 보였다. 한겨레는 정부가 이 사건으로 말미암아 “지나치게 감정에 치우쳐 강경일변도로 치닫는 것은 정말로 신중히 생각해야 할 문제이다”라고 진술하면서 한반도 내에서의 긴장고조가 그 동안의 남북교류 성과를 허무는 부정적인 결과를 초래한다고 보면서 강경정책으로 선화하는 김 대통령에게 ‘이성적 판단’을 주문했다.¹²³

¹¹⁹ 『동아일보』, 1996년 9월 19일.

¹²⁰ 『조선일보』, 1996년 9월 6일.

¹²¹ 『서울신문』, 1996년 9월 22일.

¹²² 『조선일보』, 1996년 9월 26일.

¹²³ 『한겨레』, 1996년 9월 26일.

(2) 1999년 서해교전 사건

1999년 6월 15일 발생했던 서해상에서의 무력충돌을 계기로 하여 신문들은 김대중 정부의 햇볕정책을 평가하는 사실을 실었다. 조선일보는 가장 강경한 어조로 햇볕정책을 비판하였는데, 북한의 해상침범은 북한정권이 남한 정부의 “햇볕구도 안으로 절대 들어오지 않겠다는 것을 행동으로 천명해 보인 것”이라고 보았다.¹²⁴ 서해교전은 한 마디로 햇볕정책이 실효성을 거두지 못하고 있음을 드러낸 단적인 사례라는 것이다.

1996년 잠수함 침투사건 이후 김영삼 정부가 대북 강경노선을 선언한 것과 달리, 1999년 서해교전 직후 김대중 정부는 북한이 계속적으로 개혁, 개방으로 나올 수 있도록 유도할 것을 다짐함으로써 대북 포용정책을 포기하지 않을 것임을 천명했다. 조선일보는 김대중 대통령의 이러한 낙관적인 대북정책에 강한 반대의사를 표명했다. 비슷한 맥락에서 조선일보는 북한에 억류되었던 금강산 관광객이 5일 만에 풀려난 것이 포용정책의 성과라는 통일부 장관의 발언에 대해서도 강한 거부감을 표시하였다. 조선일보의 입장에서 보면 북한의 본질적 변화징후가 전혀 없는 데도 남한 정부가 포용정책으로 인한 북한의 변화를 근거없이 확산하고 있는 것이 문제라는 것이다.

한겨레는 남측 보수세력의 강경대응 주장은 무모하고 무책임한 것이므로 정부는 보수여론의 눈치를 살피지 말고 대화와 교류를 바탕으로 한 포용정책을 일관성있게 유지해야 한다고 권고하였다.¹²⁵ 따라서 한겨레는 햇볕정책을 포기하고 북한에 대한 비료지원도 중단하라는 야당총재의 주장은 상황을 더욱 악화시키는 적절치 못한 발언이라고 반박하면서,¹²⁶ 김대중 정부는 일부 ‘수구세력’의 근시안적이고 감정적인 대응에 의연히 대처해 나가며 안보를 전제로 한 포용정책을 계속 밀고 나갈 것을 주문하였다.¹²⁷

¹²⁴ 『조선일보』, 1996년 6월 16일.

¹²⁵ 『한겨레』, 1999년 6월 16일.

¹²⁶ 『한겨레』, 1999년 6월 17일.

¹²⁷ 『한겨레』, 1999년 6월 23일.

서해교전 사건을 계기로 조선일보와 한겨레는 정부의 포용정책에 대해서도 대립적 시각을 표출했으며, 조선일보는 한나라당을 지지하고 한겨레는 정부를 각각 지지하고 있음을 명백히 드러냈다. 1996년 잠수함 침투사건 당시 조선일보가 정부의 강경선회 결정을 환영한 반면 한겨레가 이를 비판했던 상황과 비교해 볼 때, 1999년 서해교전과 관련해서는 조선일보와 한겨레의 역할이 정반대로 바뀌었음을 보여준다고 하겠다. 조선일보는 정부지지에서 야당지지로, 한겨레는 야당지지에서 정부지지로 역할을 교체하는 모습을 보여주었지만, 실질적으로 두 신문의 대북정책에 대한 논조내용은 정권변화 이후에도 변화 없이 줄곧 일관성을 유지한 것으로 드러났다.

동아일보는 조선일보와 마찬가지로 햇볕정책의 적실성에 관해 의문을 제기하면서 김대중 정부에게 북측에 대해 단호하게 대처할 것을 주문하였다.¹²⁸ 그러나 동아일보는 정부와 야당을 공히 비판하는 양비론적인 논조를 보였다는 점에서 정부비판 일변도였던 조선일보와는 약간의 차이를 보이고 있다고 하겠다. 동아일보는 정부의 대북정책 혼선과 혼란에 대해 책임을 추궁하는 한편 야당의 ‘신북풍론’ 제기는 대북정책 비판과는 거리가 먼 ‘유언비어성’ 정치공세에 불과하다는 입장을 피력하였다.¹²⁹

중앙일보는 정부의 햇볕정책에 대해 제한적 비판을 가하는 것으로 나타났다. 중앙일보는 햇볕정책의 역기능을 조목조목 나열하면서도 “안보와 화해라는 대북정책의 두 기둥은 원칙적으로 흔들려서는 안 된다”는 입장을 표명하였다.¹³⁰ 햇볕정책을 기조로 하되 북한의 대응에 따라 ‘일조량’을 조절하는 유연한 대북정책을 정부에 주문하는 것으로 보아 정부의 대북 포용정책에 중앙일보의 지지도는 조선일보는 물론 동아일보보다 더 높은 것으로 볼 수 있다. 동아일보와 마찬가지로 중앙일보도 여야에 대해서 주로 양비론적 입장을 취하는 중도노선을 표방하였다. 그러나 중앙일보는 금강산

¹²⁸ 『동아일보』, 1999년 6월 17일.

¹²⁹ 『동아일보』, 1999년 6월 19일.

¹³⁰ 『중앙일보』, 1999년 6월 17일.

관광객 억류사건에 대해서는 정부당국이나 현대가 북한에 대해 보다 강경한 자세로 임하여 사과를 받아내야 한다고 주장하면서 금강산 관광재개 문제도 너무 조급하게 접근해서는 안 된다는 신중론을 제시하였다.¹³¹

1996년과 1999년 신문사설을 비교분석해 본 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 조선일보와 한겨레는 논조를 가장 명확하고 일관성 있게 제시하였음 알 수 있다. 1996년이나 1999년에 조선일보는 강경보수진영의 목소리를 대변하는 사설을 게재하고, 한겨레는 진보진영의 입장을 전하는 사설을 게재함으로써 조선일보와 한겨레가 이념적 스펙트럼의 양극단에 자리잡고 있었다.

둘째, 1998년의 정권교체는 조선일보와 한겨레를 제외한 여러 신문들에 영향을 미친 것으로 드러났는데, 가장 결정적인 영향은 대한매일신문에서 발견할 수 있었다. 사설분석을 통해 대한매일은 강경한 반북이념의 대결노선에서 화해와 교류에 입각한 포용정책으로 급선회한 것으로 드러났기 때문이다.

셋째, 동아와 중앙의 보도시각도 미묘한 변화를 보인 것으로 나타났다. 두 신문 모두 1996년의 경우와 비교해 볼 때 1999년에는 보수성향을 약간씩 강화시킨 것을 알 수 있었다. 하지만 동아와 중앙은 조선과는 달리 정부의 포용정책을 옹호하는 사설도 게재한 것으로 보아 사안별로 양비론적 보도관행을 채택했음을 입증해 주고 있다. 동아와 중앙이 햇볕정책과 강경대응책의 역기능을 동시에 지적하는 입장을 취하는 사설을 실은 것은 1998년 여야가 교체되는 정치적 상황에 적응하려는 노력과, 남북관계 자체가 혼돈스럽게 전개되는 가운데 보수나 진보사이의 중간노선을 걷는 것이 독자확보에 유리하리라는 전략적 판단이 반영된 결과로 볼 수도 있다.

1996년에는 강경보수의 입장을 대변한 조선과 서울이 한 축을 이루고 진보적 이념을 표방한 한겨레가 반대편 축에 위치한 상황에서, 동아일보는 대체로 조선일보의 보수노선과 큰 차이를 보이지 않았으며 중앙은 동아보다는 중도쪽으로 약간 경사되었다고 볼 수 있다. 하지만 1999년에는 대한

¹³¹ 『중앙일보』, 1999년 8월 2일.

매일(서울)이 보수이념과 결별하고 조선일보와는 이념적으로 정반대편에 서 있는 한겨레와 한 축을 이루었으며, 동아와 중앙은 1996년에 비해 보수 쪽으로 더욱 이동하는 변화를 보였다고 하겠다.¹³²

(3) 6·15공동선언 전후의 북한관련 보도

(가) 보수상업지의 포용정책 인정: 적대적 체제 비판에서 상호 체제 인정으로

위에서 살펴본 바와 같이 동해안 잠수함 침투사건이나 서해교전 사건 보도에서 조선, 중앙, 동아 등은 정부의 햇볕정책과 포용정책에 대해 의구심과 회의를 품으면서 상호주의를 철저히 지키지 못하는 정부의 접근방식에 대해 비판적인 시각을 보여 냉전적인 사고의 틀에서 벗어나지 않고 있음을 알 수 있다. 다음은 포용정책에 대해 부정적인 시각을 보였던 조선일보의 사실 가운데 일부분을 발췌한 것이다.

“국민의 정부 출범 이후 우리 대북정책의 기초는 일종의 ‘이상주의적’ 가설에 기초하고 있다고 말할 수 있다. 한반도 불행의 근원은 냉전구조에 있고, 그 냉전구조가 풀리지 않는 이유는 북한의 잘못 뿐 아니라 우리의 그간 대북정책의 탓도 있기 때문에, 우리가 일방적인 햇볕을 꾸준히 펴나가지만 하면 북한도 결국 개혁, 개방 쪽으로 나와 줄 것이라는 기대가 바로 그것이다 … 이번 북한의 소행은 한마디로 남쪽 현 정부의 ‘햇볕’안으로 절대로 들어와 주지 않겠다는 것을 행동으로 천명해 보인 것이다.”¹³³

¹³² 사실분석에서 언급한 신문들간의 입장차이는 이들이 정부의 대북정책에 대해 지지 혹은 비판의 평가를 내리는 사실을 전체 관련사실 가운데 어느 정도 비율로 게재했는지를 살펴보면 더욱 명확하게 나타난다. 윤영철, “권력이동과 신문의 대북정책 보도: 신문과 정당의 병행관계를 중심으로,” 『언론과 사회』, 27호(2000).

<표 III-1> 신문 사실에 드러난 정부 대북정책에 대한 평가

	구분	조선	동아	중앙	서울/대한매일	한겨레
1996년 강경정책 선호	지지	7 (28.0)	5 (25.0)	2 (13.3)	10 (27.0)	0
	비판	0	0	1 (6.6)	0	9 (45.0)
	사실전체	25 (100)	20 (100)	15 (100)	37 (100)	20 (100)
1999년 포용정책 유지	지지	0	2 (12.5)	3 (16.6)	4 (40.0)	11 (73.3)
	비판	10 (76.9)	11 (68.8)	7 (38.9)	0	0
	사실전체	13 (100)	16 (100)	18 (100)	10 (100)	15 (100)

¹³³ 『조선일보』, 1999년 6월 16일.

그러나 정확히 1년 후인 2000년 6월에 조선일보는 남북정상회담을 계기로 하여 무르익은 남북화해 분위기를 인정하였으며 포용정책의 긍정적 성과를 인정하는 변화를 보였다. 조선, 중앙, 동아는 6·15 정상회담을 긍정적으로 평가함으로써 논조변화를 드러내는 한편, 성급한 낙관론을 경계하고 신중론을 강조하는 경향을 보였다.

6·15 정상회담 이후 나타난 또 다른 차원의 변화는 쟁점적인 남북관계 보도에서 적대감이나 부정적 인식을 초래하는 감정적 언어사용을 자제하는 경향이 뚜렷해졌다는 점이다. 조선일보의 감정이입적인 보도는 서해교전과 금강산 관광객을 억류한 사안을 다룬 조선일보의 사설에 잘 드러나 있는데, 북한의 행위를 ‘구제불능’, ‘시대착오적’, ‘한 편의 코미디’ 혹은 ‘소가 웃을 일’ 등의 원색적인 표현이 사용되었다. 그러나 남북정상회담이 진행되면서 조선일보는 북한에 대한 감정적 대응보다는 합리적 혹은 실리적 대응이 더욱 필요하다는 것을 강조하였다. 조선일보는 남북정상회담을 계기로 하여 북한의 체제를 인정하고 공존과 평화를 모색하면서 정상회담의 의의를 긍정적으로 평가하는 모습을 보이며 남쪽의 체제수호를 기본적인 전제로 삼았다. 조선일보의 이러한 입장은 2000년 6월 17일 김대중 컬럼에 분명하게 드러나 있는 것으로 보인다.

“그렇다면 현시점에서 우리와 북한 모두에게 필요한 것은 상호간섭 없는 공존이며, 한시적 분단이라는 결론이 가능하다. 평양의 남북 정상회담을 한마디로 정리한다면 ‘통일로 가는 길’이라는 개념보다 공존을 평화적으로 이끌고 분단을 우호적으로 유지하기 위한 ‘협력으로 가는 길’이라는 인식에의 접근이다 … 우리가 북의 체제를 건드리지 않고 북도 우리의 체제를 흔드는 어떤 시도나 기도도 해서는 안 된다. 더 나아가 우리내부에 우리체제를 업신여기는 사태가 빈발해 혹은 북이 남의 자생적 실패를 기대하게 만드는 일이 없어야 한다.¹³⁴

¹³⁴ 『조선일보』, 2000년 6월 17일.

정상회담을 전후하여 신문들은 북한체제의 합법성을 인정하는 용어사용의 빈도를 늘렸다. 김정일이라는 표현보다는 김정일 위원장이라는 표현을 사용하였으며, 북한에게 ‘당국’이라는 명칭을 부여하여 북한이 정당성을 지닌 정치체제임을 묵인하는 자세를 보였다. 김정일 위원장의 활동에 대해서 남한 언론은 ‘파격’과 ‘쇼크’ 등 차별화가 가능한 용어를 사용하였지만 기본적으로는 부정적인 이미지보다는 중립적인 이미지를 더욱 강하게 부각하였다. 정상회담 직후의 보도에서 조선일보는 “담대하게 행동하는 모습… 자연스럽게 농담하는 등 여유로운 분위기…” 라고 표현하면서 상황을 사실적이고 객관적으로 표현하려는 노력을 기울였다.

그러나 조선일보 등의 보수적 상업지들이 포용정책을 인정하였다고 해서 반복주의 정책을 포기한 것으로 볼 수는 없을 것이다. 이들은 북한에 대한 적대감을 누그러뜨렸지만 남쪽의 체제가 우월하다는 기본전제를 바꾼 것은 아니며, 소모적인 이념적 논쟁과 갈등보다는 평화공존과 교류를 통해 실리를 챙기는 것이 보다 바람직하다는 입장을 표명한 것이라고 볼 수 있다. 또한 김정일 위원장에 관한 보도에서도 조선, 동아, 중앙일보는 남한사회의 혼란과 안보의식결여가 야기될 것을 우려하여 경계론을 펼쳤으며 김정일 위원장의 언행을 다분히 의도적인 홍보전략의 일환으로 간주하는 등 냉소적인 보도태도를 유지하였다.¹³⁵

반면 한겨레는 보수언론들이 화해와 교류의 필요성을 인정하면서도 경계론과 안보태세 확립을 강조하는 논조를 보이는 것에 대해서 문제를 제기하였다.¹³⁶ 한겨레는 김정일 위원장에 대해서도 가장 긍정적인 보도성향을 유지하였는데, 특히 6월 14일자 기사에서는 김위원장에게 “유교적 소양을

¹³⁵ 『중앙일보』는 6월 14일자 사설에서 “우리는 김정일 쇼크가 북한에 대한 과대평가나 성급한 동경같은 또 다른 편견을 불러 우리의 정체성을 혼란으로 이어가는 상황을 경계해야 한다”고 쓰고 있다. 『조선일보』 6월 17일자 종합면에는 “TV에 나오는 김 위원장은 의젓하고 솔직한 것처럼 보이지만 그를 완전히 믿어서는 안 된다”라는 분석 기사를 게재하면서 경계론 펼쳤다.

¹³⁶ 『한겨레』는 2000년 6월 17일자 사설에서 보수적 신문의 북한경계론을 문제삼으면서 “근거없는 억측과 비방에 앞장서 온 일부 언론들의 민족 분열적 보도행태도 이 기회에 철저한 반성과 함께 화합과 상호이해를 넓히는 쪽으로 바뀌어야 한다”고 밝히고 있다.

갖춘 보통 한국인”의 인상을 받았다는 반응을 실었으며, 6월 22일자에서는 “유머와 웃음으로써 스스로 마음을 열어 보였다”고 표현함으로써 친근하고 인간적인 이미지를 부여하였다.

(나) 쟁점에 대한 다시각적 보도

남북정상회담을 계기로 보수적 상업지에서 북한이나 북한 대표들에 대한 감정적 적대의식을 나타내는 논조는 현저하게 줄어들었다. 또한 남측의 신문들은 남북의 화해, 교류, 공존, 포용 등 대북 기본 원칙에는 어느 정도 합의를 보고 있었으나, 체제이념의 정당성과 상호주의에 관련된 쟁점에 관해서는 신문들이 다양한 견해를 보였다.

정상회담 이후, 주요 신문의 쟁점으로 떠오른 사안은 ‘국가보안법 개정 문제’, ‘남북경협문제’ 그리고 ‘비전향장기수 송환문제’ 등이었다. 국가보안법 개정에 관해서 조선일보는 북한의 노동당 규약과 궤를 같이해야 하는 문제임을 분명히 하면서 “노동당규약이 남한 적화혁명을 위한 강령이라면, 국가보안법은 적화혁명을 막기 위한 수단이라는 점에서 짝을 이루고 있으므로 보안법에 대해 일방적이거나 실효성없는 문제접근 방식은 자제하는 것이 옳다”는 입장을 정리했다.¹³⁷ 동아일보는 조선일보만큼의 강도는 아니더라도 국가보안법 개정은 심각한 국론분열을 야기할 수 있으므로 아직 시기상조라는 신중론을 펼쳤다.¹³⁸ 중앙일보는 보안법 개정의 필요성을 역설하면서 노동당규약과 국가보안법 개폐문제를 남북간의 정식 의제로 상정하여 논의하자고 제안하였다.¹³⁹ 그렇지만 한겨레는 국가보안법은 북한 노동당규약과 관계없이 시급히 개정 또는 폐지해야 하며 이를 미루는 것은 ‘반역사적’, ‘반개혁적’ 태도라고 밝혔다.¹⁴⁰

남북경협에 관해서도 조선, 중앙, 동아가 경협의 전제조건으로 정부의

¹³⁷ 『조선일보』, 2000년 6월 23일.

¹³⁸ 『동아일보』, 2001년 2월 17일.

¹³⁹ 『중앙일보』, 2000년 6월 24일.

¹⁴⁰ 『한겨레』, 2000년 12월 26일.

대북 지원정책의 투명성과 참여기업의 자발성 그리고 북한측의 경직성을 문제삼으면서 국내의 어려운 경제사정을 감안할 것을 주문하였다, 반면 한겨레는 경협에 긍정적 효과를 강조하면서 남북경협의 일관성있는 이행을 역설하였다.

(다) 이념의 양극화: 비전향 장기수 문제의 보도

비전향 장기수 문제는 대북 포용 정책과 관련하여 가장 많은 이념적 논란을 일으켰던 사안 가운데 하나이다. 김대중 정부가 사상 전향제도를 폐지하고, 각종 특사를 통해 이들을 모두 석방한 것에 대해 이념적 공방이 뒤따랐다. 정부와 진보적 사회운동단체는 비전향 장기수 문제를 인도적 차원에서 해결하자고 주장한 반면, 보수적인 야당 측에서는 이를 체제 및 이념 문제로 바라보고 있었기 때문이다.

비전향 장기수에 관한 논란은 남북정상회담의 합의에 따라 2000년 9월 2일 북한으로 가기를 희망하는 비전향 장기수 63명이 북한으로 보내지면서 시작되었다. 이러한 상황에 대해 한나라당 이회창 총재가 “자기 국민을 돌보지 않는 정부는 정부의 자격이 없다”며 “비전향 장기수를 북한으로 보내는 마당에 국군 포로와 납북자를 해결하지 못한다면 앞으로 누가 나라를 위해 목숨을 바치겠느냐”고 강하게 비판하였다.¹⁴¹ 그리고 납북자 가족 모임 회원 10여명이 “월북자 가족도 만나는데 납북자 가족은 왜 만나지 못하느냐”며 항의 시위를 벌이기도 했다. 정부가 이른바 ‘상호주의’ 원칙을 버리고, 북한의 요구만을 수용하고 있다는 비판이 제기된 것이다. “어떤 이유로든 그들을 송환해서는 안 된다”고 주장하는 시각¹⁴²과 “사상이나 신념이 무엇이든 그들은 분단의 고통을 몸으로 겪은 희생자들로서, 인간적으로 비극적 삶을 살았다”는 동정적인 시각¹⁴³이 충돌하면서 이념적 대립구도를 형성하는 쟁점으로 떠올랐다.¹⁴⁴

¹⁴¹ 『중앙일보』, 2000년 7월 12일.

¹⁴² 『조선일보』, 2000년 4월 21일.

¹⁴³ 『한겨레』, 2000년 9월 2일.

그렇다면 일반 보도기사는 신문별로 어떠한 차이를 보였을까? 다음은 남북정상회담이후 비전향 장기수에 관한 기사가 가장 많이 실렸던 기간(2000년 6월 14일~2000년 9월 16일)의 신문별 보도성향 차이를 간접적으로 보여주는 도표들이다.¹⁴⁵

<표 III-2> 비전향 장기수 관련 기사 제목의 직접 인용
괄호 안은 퍼센트(%)

정보원	조선일보	동아일보	중앙일보	한겨레	계
남한 정부, 여당	11(28.2)	5(18.5)	3(16.7)	3(15.0)	22(21.2)
북한	5(12.8)	2(7.4)	4(22.2)	2(10.0)	13(12.5)
한나라당	7(18.0)	5(18.5)	3(16.7)	2(10.0)	17(16.4)
남북자 가족	5(12.8)	6(22.2)	2(11.1)	·	13(12.5)
국군 포로 출신자	·	1(3.7)	1(5.6)	·	2(1.9)
보수 인사 및 단체	1(2.6)	4(14.8)	·	·	5(4.8)
이산가족, 실향민	3(7.7)	·	2(11.1)	·	5(4.8)
비전향 장기수, 가족	4(10.3)	2(7.4)	·	10(50.0)	16(15.4)
시민, 노동 사회단체	·	1(3.7)	·	1(5.0)	2(1.9)
외국 언론사	1(2.6)	·	1(5.6)	·	2(1.9)
기타	1(2.6)	1(3.7)	2(11.1)	1(5.0)	5(4.8)
모호	1(2.6)	·	·	1(5.0)	2(1.9)
계	39(100)	27(100)	18(100)	20(100)	104(100)

¹⁴⁴ 남북정상회담 이후 비전향장기수와 관련한 이념적 논쟁은 “국제법적으로 북한에 국군 포로가 없다”는 박재규 통일부 장관의 발언에 의해 촉발되었다. 조선일보는 사설에서 “장관의 발언이 국군 포로에 대한 북한의 입장을 수용하는 듯한 인상”을 주며 “포로가 북한 여자와 결혼해서 자식까지 낳아 살고 있으면 포로가 아니라는 그의 주장은 궤변에 가깝다”며 강하게 비판하였다. 『조선일보』, 2000년 6월 22일. 반면 중앙일보 역시 “북에 국군 포로는 없다?”는 사설에서 “안 그래도 남북 공동선언에 국군 포로, 남북자 문제가 명시되지 않아 불안해하는 남한내 친지들의 가슴에 또한번 못을 박는 경솔한 언사”라고 평가했다(『중앙일보』, 2000년 6월 22일). 이에 반해 한겨레는 이 문제만을 따로 다룬 사설을 제시하지 않았다. 다만 관련된 사설에서 “지금 시점에 이 문제(남북자 및 국군 포로 문제)를 비전향 장기수 문제와 연계하지 않았다고 목소리를 높이는 것은 문제 해결에 도움이 되지 않는다”고 밝혔다(『한겨레』, 2000년 8월 21일).

¹⁴⁵ 아래의 두 도표는 정호준, 『남북 정상회담을 전후로 한 주요신문의 남북문제 보도양상 변화』(연세대학교 신문방송학과 석사학위논문, 2001)에서 인용하였음.

위의 표는 관련기사의 제목에서 직접 인용(인용부호를 사용한 인용)이 나타난 사례를 신문별, 취재원별로 분석한 결과를 보여준다. 신문은 기사 제목에서 특정 취재원이 말한 내용을 직접 인용함으로써 객관보도 스타일을 유지하지만 실질적으로는 그 취재원의 입장이나 시각을 반영하는 경우가 많다. 즉, 한나라당이나 납북자 가족, 국군포로 출신자, 보수 인사 및 단체 등과 같이 비전향 장기수 문제에 대하여 비판적인 입장을 견지하는 취재원들을 이용하느냐, 아니면 반대로 비전향 장기수 문제에 대하여 정부의 정책에 적극 찬성하는 비전향 장기수나 그의 가족들을 취재원으로 이용하느냐에 따라서 그 신문이 비전향 장기수 문제에 대하여 취하는 이념적 스펙트럼을 파악할 수가 있다. 따라서 위에서 보듯이, 한나라당 취재원을 가장 자주 기사제목에 인용하는 신문은 조선일보이며, 비전향 장기수나 그 가족을 직접 인용하는 횟수가 가장 많은 신문은 한겨레(50%)로 나타났다. 조선, 중앙, 동아는 납북자 가족을 직접 인용한 적이 있으나, 한겨레는 납북자 가족은 물론 이산가족이나 실향민까지도 전혀 인용하지 않은 것으로 드러났다. 인용부호를 단 제목을 게재함에서 있어서 인용의 출처(취재원)를 선택적으로 선정함으로써 신문의 논조를 형성한다고 볼 때 조선과 한겨레는 극명한 차이를 보여준다고 하겠다.

정상회담발표 이전(1999년 8월 1일~2000년 4월 10일)과 이후의 보도 기사제목에 나타난 직접인용의 출처를 정상회담 이전과 이후를 구분하여 비교해 본 결과는 다음과 같다.

<표 III-3> 장기수 관련 비판적 정보원 직접 인용 비율 변화(기사 제목)
괄호 안은 퍼센트(%)

	조선일보	동아일보	중앙일보	한겨레
정상회담 이전 시기	8.3	13.3	15.4	13.7
정상회담 이후 시기	33.4	59.2	33.4	10.0
증감량	+25.1	+45.9	+18	-3.7

※ 비판적 정보원: 한나라당, 납북자 가족, 국군 포로 출신자, 보수 인사 및 단체

위에서 보듯이 조선일보는 정상회담 이후 장기수문제에 대해 비판적인 취재원이 25.1%나 증가하였으며 동아일보는 가장 큰 폭인 45.9%나 증가한 것으로 나타났다. 반면에 한겨레의 경우는 비판적 취재원의 사용이 오히려 3.7%나 감소하였다. 이로써 장기수 문제를 둘러싼 신문들간의 견해 차이는 줄어들기보다는 더욱 극명해지는 경향을 보였음을 알 수 있다.

(4) 남북정상회담 이후 북한 관련 보도 경향

남북정상회담 이후 남측 신문의 보도 패러다임은 변화의 과정을 겪고 있다. 냉전시대의 편견과 적대감이 내재된 반공주의 보도 패러다임이 약화되고 민족적 동질성 회복과 민족공동이익을 도모하는 화해와 포용의 패러다임이 확산되고 있다. 2000년 6월의 남북정상회담은 후자의 보도 패러다임이 힘을 얻을 수 있는 계기로 작용했다. 그러나 북한 보도 패러다임의 변화는 순탄하고 예측적으로 진행되는 것이 아니다. 남북관계에 직접적인 영향을 미치는 여러 사건들(동해안 잠수함침투, 서해교전, 정상회담, 이산가족 상봉)이 어떻게 진행되는가에 따라 또한 개별 언론사가 어떠한 보도이념을 수용하는가에 따라 매우 복잡한 양상으로 나타난다.

화해와 포용의 보도 패러다임은 기존의 냉전 보도 패러다임과 긴장관계를 유지하거나 혹은 충돌과정을 거치면서 그 세력을 조금씩 확대해 나가고 있다. 그러나 우리가 면밀하게 살펴보아야 할 부분은 과거에 냉전논리와 맹목적 적대의식에 기초하여 북한을 보도했던 보수적 신문들도 새로운 상황을 맞이하여 북한보도 패러다임을 새롭게 정비하고 있다는 점이다. 북한에 대한 불신, 비방, 적대주의를 현저하게 약화시키는 한편 자유주의 혹은 자본주의의 기본 원칙을 앞세우면서 남한사회가 현 체제를 수호해야 한다는 당위성을 강조하는 보도이념을 제시하고 있다.

남북정상회담 이후 남한의 모든 신문이 북한에 대한 맹목적이고 감정적이며 공격적인 적대감에서 벗어나 화해와 교류를 통한 공존시대로 나아가야 한다는 당위적 목표에 공감하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 특히 정상회담 이후 보수적 상업지들이 포용정책의 성과를 인정하면서부터 북한

에 대한 보도에서 감정적 적대감을 완화시키는 방향으로 보도시각을 변화시켰다. 이런 변화의 결과로 북한에 대한 중립적 시각의 보도가 크게 늘어나고 있다.¹⁴⁶

그러나 남한의 보수적 상업지가 정상회담 이후에 보인 보도시각의 변화는 이중적이라고 할 수 있다. 남한의 보수언론은 화해와 교류를 통해 상호주의가 실천되고 실질적이고 가시적인 이득을 얻을 수 있는 경우(이산가족 상봉과 남북경협)에는 북한에 대해 비적대적인 태도를 보이지만, 기존의 체제나 이념(자본주의와 반공이념)에 어긋나거나 이에 도전하는 언행에 대해서는 적대적인 입장을 누그러뜨리지 않고 공세적인 태도를 취하고 있다. 이는 결국 언론의 체제 및 이념 수호기능(guard dog function)이 강화되는 것으로 볼 수 있다. 이렇듯 새롭게 수정한 자유주의체제 수호에 초점을 맞춘 보수 언론의 보도 패러다임은 맹목적, 감정적 반공주의에 입각한 과거의 냉전패러다임과는 다르다. 보수적 신문들은 과거의 반복패러다임을 수정하여 체제수호 패러다임을 제시하고 있다. 이것은 대다수의 국민들이 우리 사회가 자유주의, 자본주의 체제를 유지해야 한다는 점에 대해 이의를 제기하지 않을 것을 고려한 것으로 보인다.

북한보도 패러다임 변화의 또 다른 특징은 남한 언론의 북한에 관한 보도시각의 다양성이 증가함에 따라 이념적 지평이 점차 확대되어 가고 있다는 것이다. 북한에 대한 보도이념은 1980년대 후반부터 변화의 조짐을 보이기 시작하였다. 1988년 이전에는 언론들이 정부의 강경한 반공, 반복 정책을 일방적으로 따르는 가운데 이념적으로 매우 편향적인 자세로 남북관계나 통일문제를 보도했으며, 정부가 허용하는 이념적 노선에서 벗어나는 재야나 학생운동권의 시각은 배제되거나 철저하게 주변화되었다. 그러나 1988년 이후 사회와 언론의 개방화, 민주화가 진행되면서 신문의 북한보도에도 변화의 바람이 일기 시작했다. 언론자유의 확대가 남북관계에 대한 보도에도 파급효과를 미치면서 강경하고 맹목적인 반복주의에서 벗어나는

¹⁴⁶ 주창윤, “북한 관련 보도의 반성과 새로운 패러다임의 모색,” 2000년 8월, 한국언론학회 주최 학술회의 『남북화해협력시대 통일을 위한 방송의 역할』 발표논문.

보도시각이 등장하였다. 그 동안 취재과정에서 제외되었던 야당, 재야 및 운동권인사들도 통일관련 보도의 합법적인 취재원으로 등장하기 시작했으며, 특히 진보적 이념을 표방한 한겨레의 창간은 북한에 대한 보도시각이 다양해지는 계기를 마련하였다.

1990년대에 들어서면서 냉전적 대결보다는 화해와 교류를 수용하는 대북 정책이 등장하면서 남북관계에 관한 논의는 더욱 활기를 띠게 되었으며 신문들간의 대북 정책에 대한 보도시각 차이는 더욱 명확해지는 경향을 보였다.¹⁴⁷ 비슷한 맥락에서 김재홍은 신문의 햇볕정책에 대한 반응을 비교, 분석한 결과, 논조의 이념적 스펙트럼이 확장되었음을 밝히고 있는데, 그는 우리 나라 일간지들의 햇볕정책에 대한 입장을 ‘비판’, ‘중간비판’, ‘중간지지’, ‘지지’의 4가지 유형으로 분류한 바 있다.¹⁴⁸

신문들간의 입장차이가 명확해짐에 따라 북한보도의 다양성은 신문내에서의 의견 다양성보다는 신문들간의 의견 다양성이 부각되었다. 동일신문에서는 다양성을 거의 찾아보기 힘들 만큼 신문의 이념적 정향성이 뚜렷해진 것이다. 특히 이런 현상은 집권여당과 야당의 이념적 대립과 연계되어 ‘정당과 신문간의 병행관계’(party-press parallelism)로 발전하고 있다. 이를테면 북한보도에서 한나라당은 조선일보와 이념적 시각을 공유하고, 정부나 집권여당(민주당)은 한겨레의 보도이념과 궤를 같이하는 경향을 점차 뚜렷하게 보였다. 이런 현상은 정상회담 이후 비전향장기수 문제와 관련된 정당간의 첨예한 이념적 대립이 신문들간의 이념적 갈등으로 확산되고 있음에서도 알 수 있다.

¹⁴⁷ 윤영철, “언론의 현실재구성에 관한 연구: 신문의 남북관계 보도 분석,” 『신문학보』, 제26호(1999); 윤영철, “언론 환경의 변화와 보도의 다양성: 반공(반북)이데올로기 지형의 변화와 그 한계,” 『한국언론학보』, 제28호(1992).

¹⁴⁸ 김재홍(1999)은 대북 포용정책을 전향적으로 지지하는 신문으로 한겨레, 대한매일, 한국일보를, 중간지지 성향의 신문으로 중앙일보와 문화일보를, 중간비판 성향의 신문으로 동아일보와 경향신문을, 그리고 보수적 비판 성향의 신문으로 조선일보, 세계일보, 국민일보를 들고 있다. 이러한 분류는 본 연구의 분석결과와 대체로 일치하는 것으로 보인다. 김재홍, “김대중 정부의 통일안보정책과 언론의 논조,” 한국언론재단, 1999년 8월, 한국국제정치학회 공동 주최 학술회의, 『언론의 역할과 남북한관계의 새로운 패러다임 모색』 발표 논문.

신문들이 제각기 나름대로의 이념적 색깔을 드러내는 현상은 의견의 다양성을 강조하는 자유주의가 잘 작동하고 있음을 반증하는 것이기도 하다. 그러나 이념적 다양성을 허용하는 남한사회와 이념적으로 매우 동질적인 북한사회와의 교류는 우리에게 중대한 쟁점과 현실적인 과제를 안겨준다.

나. 북한보도와 자유주의 보도규범

(1) 남북공존시대의 북한보도 규범

공존과 화해, 포용, 민족적 동질성 회복을 강조하는 북한보도 패러다임이 확산되고 있는 이유는 그러한 패러다임이 민족의 정서를 반영하고 남북 양측의 공통이익을 위해 기여한다는 점에서 정당성을 지니고 있기 때문이다. 그러나 우리는 위에서 언급한 화해와 공존의 보도규범뿐 아니라 보도의 자유, 보도의 다양성, 보도의 객관성 등을 강조하는 자유주의 보도규범을 정당한 것으로 여기고 있다. 문제는 화해와 공존을 강조하는 보도규범과 우리가 지금까지 이상적으로 여겨왔던 자유주의 보도규범이 현실세계에서 충돌하고 있는 것이다. 남북한간 언론교류가 확대되고 있는 현실을 고려해 볼 때 우리는 이 두 규범들간의 충돌로 인해 발생하는 문제를 더 이상 덮어둘 수 없게 될 것이다. 이런 문제는 세 가지 쟁점과 관련되어 있다.

첫째, 북한당국의 남한언론에 대한 통제전략에 대해서 어떻게 반응해야 하는가 하는 문제가 제기된다. 정상회담 이후 나타난 북한당국의 남한언론 통제방식은 차별적 배제와 차별적 포섭이라고 할 수 있다. 남한언론이 북한을 호의적으로 보도해 주기를 바라는 북한당국은 남한언론을 통제할 수 있는 가장 일차적인 수단으로 북한 현지정보나 취재대상에 대한 접근권 허용여부라는 카드를 활용하고 있다. 이미 북한은 언론사 사장단 혹은 언론인의 방북초청이나 입북허가과정에서 특정 신문사를 제외함으로써, 혹은 특정언론사에게 교류관련 행사를 허가하거나 취재활동의 편의를 제공함으로써 차별적 배제 및 차별적 포섭에 입각한 언론통제를 실시하고 있다.

자유주의 언론관을 수용하고 있는 입장에서 북한이 사용하고 있는 이런

유형의 언론통제에 대해서 우리는 어떤 태도를 취해야 할 것인가? 자유주의 언론규범에 충실하다면 물론 항의하고 비판해야 할 것이다. 그렇지만 북한당국에 항의하거나 북한을 부정적으로 묘사하는 보도는 그에 따른 대가를 지불하는 경우가 많으므로 당사자가 아닌 언론사(인)는 이런 문제의 언급을 회피할 수도 있다. 북한취재기자는 북한당국의 취재원에게 자유롭게 개방적인 보도를 요구할 것인지, 아니면 취재편의를 제공받기 위해서 취재원의 통제정책이 허용하는 범위내에서만 보도하는 것에 만족해야 할 것인가 하는 문제에 직면해 있다.

둘째, 사실에 기초하고 사실을 철저히 확인하는 객관보도관행에 충실해야 한다는 취재 및 보도규범을 따르다 보면 공존과 화해분위기를 훼손할 수 있는 북한정보를 입수하게 될 경우도 있을 것이다. 국민의 알권리를 충족시켜야 한다는 규범과 공존, 화해분위기를 유지할 필요성이 충돌할 경우 언론인으로서 취해야 할 자세가 무엇인지를 고민해 보아야 할 것이다. 주창윤도 이런 맥락에서 ‘저널리즘의 실천윤리’를 지키는 보도와 ‘민족이념지향성’ 보도로 구분하고 신문의 남북문제 보도는 사안에 따라 두 기준을 다른 수준으로 적용하고 있음을 밝히고 있다.¹⁴⁹

일례로 북한을 방문한 남측 기자가 북한주민들의 인권억압 실태를 관찰할 기회를 얻었다고 했을 때 이를 기사화할 것인가에 대해 고민하는 상황이 발생할 수 있다. 화해분위기를 고려하여 자기검열을 실행하는 것이 바람직한 태도인지, 아니면 있는 실상 그대로를 보도하는 것이 옳은 일인지를 따져보아야 한다는 것이다. 이럴 경우 개별 언론사나 언론인 개인의 자유롭고 자율적인 판단이 존중되어야 하지만, 뉴스가치가 높은 정보임에도 불구하고 취재원과의 우호적 관계를 지속하기 위해 자기검열을 작동하는 것은 저널리즘의 원칙에 위배되는 것이다.

셋째, 정상회담 이후에도 남한의 신문들은 북한문제의 보도에서 시각의 다양성을 보여주고 있으며, 그들간의 시각 차이는 양극화가 심화되는 방향으로 전개되고 있다. 이는 우리 사회에 존재하는 정치세력들간의 이념적

¹⁴⁹ 주창윤, “북한관련 보도의 반성과 새로운 패러다임의 모색.”

노선 차이를 반영하는 것이기도 하다. 위에서 살펴보았듯이, 비전향장기수 처리문제와 국가보안법 개폐문제 등에 관해서 조선, 중앙, 동아가 한 축을 이루고 한겨레 등이 정반대의 시각을 보이면서 다른 한 축을 지탱하고 있다. 시각의 다양성이 언론보도를 통해 드러나는 것은 언론의 자유가 신장 되었음을 의미하는 것이며 현재 우리 나라에서는 자유주의 언론관이 제대로 작동하고 있음을 보여주는 근거라고 하겠다. 다양한 시각의 북한관 혹은 통일관이 존재하는 한 언론은 다양한 관점에서 북한문제를 다룰 것이며, 언론이 정부의 북한정책을 감시하고 비판하는 것은 자유주의의 원칙에도 부합되는 것이다.

그러나 통일정책에 관한 국론통일이나 의견수렴이 조속히 이루어지도록 하고 북한과의 협력과 교류를 지속해야 하는 입장에 놓인 당국은 보도시각의 다양성(북한에 비판적인 보도시각)을 그다지 긍정적이지 않은 현상으로 파악할 수 있다. 이는 보도의 다양성 증가와 원만한 교류협력이라는 두 목표가 내적 모순을 겪고 있음을 보여준다. 우리 사회에 아직 반공주의를 주장하는 보수세력이 존재하는 한 남북관계 보도에서도 시각의 다양성이 허용되어야 한다는 주장과, 새로운 환경에 맞도록 화해, 포용정책에 입각한 보도이념이 제공되어야 한다는 주장이 팽팽하게 맞설 수 있다. 비슷한 맥락에서 남한신문의 북한보도에 대한 평가도 평가자의 이념적 위치에 따라 엇갈리고 있는 것을 어렵지 않게 발견할 수 있다.¹⁵⁰

이미 언론보도에 드러난 반공주의는 더 이상 ‘합의영역’에 머물러 있지 않으며 이제는 ‘논쟁영역’으로 들어오게 되었다고 할 수 있다.¹⁵¹ 이와 마찬가지로 일탈영역으로 분류되었던 좌파적 사상도 논쟁의 영역으로 들어오는 경향을 보이고 있다. 일단 뉴스의 소재가 논쟁영역으로 규정된다면

¹⁵⁰ 장호순은 정성희답이후 신문의 북한문제 보도에 대해 학자나 언론인들이 엇갈리는 평가를 내리고 있음을 여러 사례를 들어 자세히 소개하고 있다. 장호순, “대북보도 무늬만 달라졌다,” 『관훈저널』, 제77호(2000).

¹⁵¹ 할린(Hallin, 1986)은 월남전의 보도경향을 연구를 통해 보도소재를 합의영역, 논쟁영역, 일탈영역으로 분류하고 시대적 상황의 변화에 따라 동일사건이라도 영역간의 이동이 가능함을 암시하고 있다. D. Hallin, *The ‘Uncensored War’: The Media and Vietnam* (New York: Oxford University Press, 1986).

시각의 다양성을 수반하기 마련이며 이것은 공정보도의 전제조건이기도 하다. 이렇게 볼 때, 북한보도와 관련하여 남한 언론의 이념적 시각 허용범위가 확장되고 있다는 사실은 그다지 걱정할 일이 되지 않는다. 남한 사회 내에 존재하는 다양한 시각을 공표함으로써 다각적으로 사고해 본 성숙한 국민들은 남북관계에 대해 나름대로의 합리적 의견을 정립하고 궁극적으로 건강한 여론을 형성할 수 있기 때문이다.

이상에서 살펴본 북한 보도 규범과 관련된 혼돈과 모순은 대립적 이데올로기의 충돌과정에서 겪게 되는 현상이다. 그리고 이런 혼돈과 모순은 남한의 언론에만 국한되는 것은 아니다. 오래 전에 개방의 길로 접어든 중국 언론이 개방초기 시장제도에 적응하지 못해 심각한 혼돈과 모순에 빠졌다는 사실을 고려해 볼 때 북한 언론이 겪게 될 혼돈은 더욱 충격적일 수 있다. 체제나 이념의 차이는 감정적 호소나 강요 혹은 은폐에 의해서 해소될 수 있는 것이 아니므로 남한 내의 차이와 남북간의 차이를 알고 이에 관해 자유롭게 논의할 수 있는 매체공간이 늘어나는 것이 바람직하다.

(2) 북한당국의 남한 언론통제 정책

북한은 기본적으로 공산주의 언론모델을 수용하고 있으며, 이를 주체사상에 적용하여 독자적인 사회주의 언론모델을 구축했다. 북한의 언론은 북한 노동당의 엄격한 통제아래서 사회주의체제를 유지, 완성하기 위한 선전, 선동, 조직의 기능을 수행하고 있다. 한마디로 말해서 북한은 남한의 자유주의 및 자본주의 원칙과는 융화하기 어려운 나름대로의 언론철학을 지켜왔다.

남북정상회담이후 북한당국은 언론의 선전, 선동기능을 강조하는 입장에서 남한 언론을 통해 북한사회를 효과적으로 선전하는 활동을 모색하고 있다. 북한당국은 북한에 입국하는 남한의 언론인과 취재진을 통제할 수 있는 전략과 전술을 정립시켰다고 할 수 있다. 북한 당국의 남한 언론에 대한 통제 정책은 다음과 같다.

첫째, 남한측 언론인에 대한 입국허가는 ‘누가 북한사회를 접근할 수 있는가’를 규정하는 통제조치라고 할 수 있다. 남북한간 언론교류는 대부분

남북한간 중대한 행사를 취재하기 위한 것인데, 북한에서 열리는 행사를 취재하기 위해서 남한의 언론인들은 입국허가 신청의 수순을 밟아야 한다. 북한은 가능하면 방북하는 취재진의 규모를 축소시키려는 경향을 보이고 있으며, 방북기자단의 허가에 엄격한 기준을 적용한다. 북한은 북한에 적대적인 보도를 하는 남한 언론매체 소속의 언론인에 대한 방북을 거부하거나 풀기자단에서 제외시키려는 경우도 있다. 실제로 남북정상회담 당시 조선일보 기자의 방북허가가 문제된 적이 있었다. 개별 언론사가 북한을 방문하려면 우선 북한당국의 초청장을 받아야 한다. 이 경우에도 북한에 적대적인 언론사 소속 언론인은 초청장을 받는 과정에서 어려움을 겪을 수 있다.

둘째, 일단 북한에 들어간 후에도 남한의 기자들은 취재활동 제한을 감수해야 한다. 북한은 사전에 예정된 지역과 인사 그리고 주제만을 대상으로 취재할 수 있도록 허용하고 있으며 많은 경우에 사전에 정해진 계획조차도 지켜지지 않는 수가 있다. 남북정상회담 준비를 위해 북한당국과 협의한 적이 있는 남측의 관계자는 북측이 “북한에 부정적인 내용을 취재, 송고해서는 안 되며, 허가받은 장소이외에 접근할 수 없으며, 김정일 위원장의 사진이 들어있는 필름을 훼손해서는 안 되고, 안내원의 안내없이는 주민들과 접촉할 수 없다”는 원칙을 준수할 것을 요구했다고 한다.¹⁵²

셋째, 개별적으로 북한을 방문한 남측의 언론인에 대해 북한 당국이 검열을 실시하는 것으로 알려져 있다. 특히 방북 경험이 있는 언론인들은 북한 당국이 사진과 비디오자료는 빠지지 않고 반드시 검열한다고 밝히고 있다. 1998년 리틀엔젤스의 평양공연을 취재하기 위해 북한을 방문했던 세계일보의 한 기자는 “안내원이라고 불리우는 담당자들이 북한에서 찍은 사진과 필름을 모두 검열했고, 자신들의 마음에 들지 않는 부분을 찢기도 했다”고 술회하였다.¹⁵³

¹⁵² 개별 방북 취재의 경우 북한 당국에서 금품 및 대가를 요구하는 경우도 있다. 개별 방북경험이 있는 기자에게 방북허가 조건으로 금품요구를 받은 적이 있는가 하는 질문에 그 기자는 “거액의 현금 및 현물 대가를 지불했다”고 응답했다. 천시영, 『북한의 외국 언론 통제 유형과 방식』(연세대학교 언론홍보대학원 석사학위 논문, 2002).

¹⁵³ 한국언론연구원, 『남북한 언론교류: 현황과 활성화방안』(서울: 한국언론연구

이처럼 북한방문 언론인들의 취재활동은 북한 당국의 선전정책의 틀 안에서 면밀히 통제되고 있다. 북한당국의 통제와 검열을 거친 보도내용은 북한체제를 선전하거나 적어도 북한체제에 위협을 줄 만한 사안은 아니다. 그런데 문제는 남측의 언론인들이 수용하고 있는 뉴스가치의 기준은 북한의 선전정책과 동일하지 않다는 것이다. 일례로, 남한의 독자나 시청자들이 알고 싶어하는 북한의 인권실상은 북한당국이 감추고 싶어하는 사안이다. 운이 좋아서 북한의 인권실상을 알릴 수 있는 정보를 얻었고, 검열을 무사히 피할 수 있었다고 하더라도 남측의 언론인들은 이런 보도에 신중을 기하게 된다. 북한당국에 비협조적인 언론인으로 분류되어 차후에 북한입국 허가 과정에서 불이익을 당할 수 있다는 우려를 떨치지 못할 것이기 때문이다.

물론 남측 언론인들의 북한방문 횟수가 늘어남에 따라 북한당국자들이 조금씩이나마 취재자유를 폭을 확대·허용하는 상황을 예상할 수도 있다. 특히 북한 언론인들과 남한 언론인들간의 상호교류를 통해 신뢰감이 축적된다면 남측 언론인에 대한 북한의 통제정책이 완화될 수도 있을 것이다. 또한 북한 당국은 남한의 언론매체가 지니고 있는 이념적 특성에 따라 차별적인 통제정책을 적용한다고 볼 수 있다. 북한 당국은 조선일보나 동아일보처럼 북한에 적대적인 신문 소속의 언론인들과 한겨레나 『말』지와 같은 진보적 성향의 매체 출신 언론인들을 차별적으로 대우한다는 것이다. 북한은 전자에게는 감시와 통제의 강도를 높이고, 후자에게는 취재와 관련하여 혜택과 편의를 제공한다. 이런 차별적 통제정책이 각각의 언론매체에 어떤 영향을 미치는가에 대해서는 아직 연구자료가 충분하지 않으나, 북한에 자주 입국해야 하는 북한 전문기자라면 북한당국이 제공하는 취재편의는 쉽게 무시할 수 없는 혜택이라고 하겠다.

앞에서 지적한 바와 같이, 북한을 방문한 남한의 언론인들은 북한의 언론정책은 언론의 자유와 사실보도를 위축시키는 선전, 선동 정책에 기초하고 있다는 점을 지적한다. 남한의 언론인들은 북한방문 보도에서는 북한의 선전, 선동정책을 수용하는 한편, 남한에서는 비교적 자유롭게 뉴스가치를

원, 1999), p. 158.

판단하는 이중적 행태를 보일 수 있다. 그러나 서로 대립적인 두 개의 언론
규범 사이에서 상황논리를 쫓아가는 모습을 보일 때 북한보도는 일관성을
잃게 되어 독자나 시청자들을 혼돈에 빠뜨릴 우려가 있다.

IV

통일문제 관련 수용력 확대방안

1. 기본방향

가. 갈등의 본질과 해소에 대한 국민적 이해 제고

갈등을 해소하기 위해서는 갈등의 본질에 대한 이해가 선행되어야 한다. 갈등의 본질이 이해되면 갈등의 해법을 찾기가 용이할 뿐만 아니라 갈등 해소에 대한 국민적 공감대 형성이 용이해진다. 갈등의 주체인 정치권, 언론, 국민들이 공히 인식해야 될 사항들을 점검해 볼 필요가 있다.

남북관계가 잘 진전되었다면 햇볕정책이든 평화변영정책이든 기정사실화되어 추진되고 국민적 비판이 적을 터인데, 남북관계가 우여곡절을 겪기 때문에 비판이 더 심하다. 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 찬반여부로 촉발된 남남갈등은 노무현 정부 들어서도 더욱 확대되는 경향을 보이고 있다. 대북정책 특히 대북관을 중심으로 시작된 남남갈등은 이제 미국에 대한 관점, 노사문제를 보는 관점, 송두율교수 사건을 보는 관점, 이라크 파병문제를 보는 관점에 이르기까지 다양한 주제로 확산되고 있다.

그것은 남한정부에서 많은 지원을 하는 데도 북한은 변화하지 않고 남북관계에서는 별 진전이 없다는 인식에 기초하고 있다. 이러한 인식의 차이가 나는 사회정치적 배경을 살펴봄으로써 갈등의 뿌리가 어디에 있는지를 진단해보는 것이 갈등의 해소방안을 찾는 지름길이다.

갈등의 뿌리는 다음과 같이 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 분단국가인 우리 사회만의 특수한 형태의 갈등으로서 반공이데올로기를 둘러싼 갈등이다.¹⁵⁴ 현재 우리 사회의 갈등을 지칭하는 표현으로 자주 언급되는 남남갈등은 기본적으로 한국사회 내부의 정치적 갈등을 지칭하는 일반적인 표현으로 이해할 수도 있으나 대체로 대북정책을 둘러싼 사회내부의 이견이나 갈등을 말하는 것으로 받아들여지고 있다. 다시 말해 남남갈등은 남북갈등에 대비하여 남북관계와 관련된 정책을 둘러싼 우리 사회 내부의

¹⁵⁴ 강원택, “남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석,” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의, 『남남갈등: 진단 및 해소 방안』(2004.9.1), p. 5.

분열과 갈등을 지칭하는 것으로 정의내릴 수 있을 것이다. 대북정책을 둘러싸고 사회적 갈등이 생겨났다고 한다면 남남갈등의 출발점은 대북정책의 급격한 변화가 생겨났던 시점과 맞물려 있다고 할 수 있다. 그런 점에서 한국 사회에서 대북정책을 둘러싸고 이념적 갈등이 본격적으로 부각되기 시작한 것은 일반적으로 김대중 정부 시기부터라고 간주되고 있다. 김대중 정부하에서 대북 유화적인 햇볕정책을 펴면서 대결과 적대감을 전제로 한 그 이전의 대북정책으로부터 근본적으로 변화된 정책을 전개해 나갔기 때문이다. 그러나 남남갈등이 본격화된 것은 분명히 김대중 정부의 햇볕정책과 긴밀한 관계를 갖지만 그 이전에도 이와 같은 남남갈등의 모습은 발견되었다. 멀리는 해방직후 좌우익의 대립에서부터 연유한다고 볼 수 있다.

둘째, 남북관계든 한·미관계든 양극화되어 나타나는 남남갈등은 국내 정치와 맞물리면서 확대되고 과장된 측면이 없지 않다. 국내정치의 당파성이 중요한 개입변수(intervening variable) 역할을 한다. 가령, 집단별로 통일정책에 대한 다소간의 인식의 차이가 있는데 현실정치에서의 정파간 갈등이 이를 증폭시키는 것이다. 가령, 김대중 정부시절에는 보수집단과 진보집단간 남북관계에 대해서 이견이 있기는 하지만 그다지 크지는 않았는데 김대중 정부에 대한 지지와 반대의 의견과 맞물리면서 남북관계를 보는 시각차가 증폭된 것이다. 노무현 정부하에서 친노와 반노 그룹이 형성되면서 남북관계를 보는 시각이 온건적 보수와 온건적 진보로부터 극단적 보수와 극단적 진보로 증폭되고 있는 것이다. 통일문제가 정치화된 셈이다. 갈등의 증폭은 이념갈등의 증폭보다는 국내정치의 갈등에 기인한 측면이 많다.

민주화시대 한국정치의 고도의 역동성과 여론정치에 익숙하지 못한 정치적 관행이 분열적이지 않아야 할 대외정책 문제를 분열적으로 만들고 있는 측면도 있다.¹⁵⁵

셋째, 대북관계를 둘러싼 갈등은 단순한 대북정책의 방향만을 반영하는

¹⁵⁵ 김태현, “한·미관계와 남북관계,” 『남남갈등: 진단 및 해소방안』, p. 15; 백학순, “한·미동맹 재편과 남남갈등의 극복,” 『남남갈등: 진단 및 해소방안』, p. 2.

것이 아니라 보다 포괄적인 내용을 담고 있고 정책방향을 넘는 가치관의 문제 또한 개입되어 있다고 할 수 있다. 남남갈등이 대북정책에서 비롯되었다고 하지만 이념적 갈등의 형태로 전개되고 있는 것은 대북문제가 단순히 북한과의 외교적·군사적 관계설정을 넘어서는 정치적 의미가 있다는 것을 시사해 준다.¹⁵⁶

넷째, 최근의 남남갈등의 증폭은 한국정치의 갈등의 축이 지역갈등에서 이념갈등으로 전환되고 있는 데에도 기인한다. 과거의 갈등이 지역만을 중심으로 전개되었다면 지금 나타나고 있는 갈등은 이념이나 세계관과 같은 보다 추상적이고 가치지향적인 특성에 기초해 있다고 볼 수 있다. 최근의 이러한 남남갈등이 민주화 이후 한국정치를 지배해 온 지역주의 경쟁보다 더욱 더 심각하다고 느끼는 이들도 많은 것 같다.¹⁵⁷ 과거의 지역주의는 지역간의 갈등이 다른 갈등이 나타나지 못하게 억압하는 측면이 있었다. 지역주의가 선거의 쟁점으로 부각되어 노동자의 복지를 주장하는 진보세력의 입지를 약화시켜 의회에 진출하는 데 실패하였다. 즉, 지역주의가 다른 갈등의 부상을 억제하는 긍정적인 측면도 가지고 있었던 것이다. 지역주의는 과거의 고도성장기에 분배를 요구하는 노동자들의 욕구를 선거에서 표면으로 등장하지 못하고 억압하는 묘한 기능을 하였던 것이다.

과거처럼 지역과 같은 물리적이고 쉽게 구분할 수 있는 갈등의 축이 존재하는 것이 아니어서 지금 나타나고 있는 우리 사회의 갈등의 경계를 쉽게 찾아내기 어렵고 심지어 가까운 친구끼리, 친척 혹은 한 가족 내에서도 심각한 견해 차이가 나타나고 있다. 또한 과거에는 정책과 무관하게 정치적 경쟁이나 갈등이 전개되었다면 이제는 구체적이고 실질적인 정책적 문제와 이념적 지향점에 기반한 경쟁으로 변모하였다.¹⁵⁸

한국사회에서 이념적 갈등 문제가 사회적으로 부각되기 시작한 것은 2002년 대통령선거를 거치고 난 이후의 일이다. 물론 그 이전에도 이념적

¹⁵⁶ 강원택, “남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석,” p. 6.

¹⁵⁷ 위의 논문, p. 1.

¹⁵⁸ 위의 논문, p. 2.

차이가 존재하지 않았던 것은 아니지만 2002년 대선과정에서 강한 보수적 이미지를 갖는 이회창 후보와 대미관계의 변화를 공언하고 스스로 진보적이라고 밝힐 정도로 진보의 이념적 정체성을 분명히 한 노무현 후보의 등장과 대선과정 중 터져 나온 미군 장갑차사건 등이 우리 사회의 이념적 공방이 가열되도록 한 주요한 원인이 되었다. 이와 함께 3김씨의 정치적 퇴장 이후 지역주의의 위력이 약화되었던 것도 새로운 갈등의 축으로서 이념적 갈등이 부상하도록 만든 요인이었다고 할 수 있다.¹⁵⁹

종합해 볼 때 최근의 갈등은 지역주의는 지역주의대로 존속하는 한편 그와 별개로 이념주의가 덧붙여져 나타나고 있다. 이념적 속성 가운데 가장 많이 논의되는 것은 역시 좌우(left-right) 개념이다. 좌우의 개념은 종종 폭넓은 의미로 정의되고 있지만 이 구분은 보다 엄밀하게 정의를 내린다면 경제적 가치의 배분과 관련된 것으로 보아야 한다. 좌우의 개념구분은 일반적으로 평등과 효율, 국가와 시장, 분배와 성장, 노동과 자본 등으로 양분되는 개념으로 유럽의 주요 민주주의 국가의 정당체계의 기본토대가 되고 있다. 영국의 보수당과 노동당, 독일의 기민·기사연립과 사민당, 프랑스의 드골주의 정당과 사회당 등이 이러한 좌우대립의 예가 될 수 있다. 다른 유럽의 국가들의 경우에도 좌우 대립이 여전히 가장 중요한 정치적 대결구조로 남아있으며, 이 균열은 산업사회의 도래와 함께 생성된 것으로 이후 여러 가지 사회경제적 변화에도 불구하고 근본적으로 변화하지 않는 채 여전히 영향을 미치고 있다.¹⁶⁰

다섯째, 남남갈등은 단순히 남한사회의 조건만이 아니라 국제사회의 요인에 의해서도 크게 좌우된다. 남북관계는 북한과 미국의 체제논리와 국가이익에 입각하여 전개되는 북·미관계의 전개양상과 밀접하게 관련되어 있다. 이를 변화시키려는 우리의 노력에 한계가 있을 수밖에 없다.

지금까지 살펴본 바와 같이 남남갈등의 본질은 단순히 남북관계에 한정되지 않고 다양한 주제로 확산되어 복합적인 의미를 가지고 있으며, 국내

¹⁵⁹ 위의 논문, p. 8.

¹⁶⁰ 위의 논문, p. 3~4.

정치와 연계되어 있으며, 더욱이 국제환경으로부터 영향을 받는다.

따라서 남남갈등의 해법도 단순하지 않다. 무엇보다도 한국의 국가전략적 차원에서 이 문제를 접근하여 국가적 합의 구축을 위해 우선 노력해야 한다.¹⁶¹ 남남갈등이 남북관계를 넘어서 국내정치에 영향을 미치고 한미관계에도 영향을 미치는 매우 복잡한 사안이므로 남남갈등의 해법은 보다 장기적이고 거시적인 국가전략적 차원으로 승화시켜서 국민적 합의를 도출하지 않으면 안 된다.

둘째, 남남갈등 속에 내재한 지역주의 등 비합리적이고 전근대적인 요소를 제거함으로써 남남갈등을 건설적인 것으로 전환시키고 동시에 불필요한 갈등을 최소화해야 한다. 한국사회의 정치적 경쟁구조가 중장기적인 시각에서 지역주의적 정파성에서 벗어나야 한다.¹⁶²

셋째, 정치권에서는 국민적 합의를 만들어가는 과정에 대하여 각별한 노력이 필요하다. “혼자 열 걸음”보다 “함께 한 걸음”의 자세가 필요하다. 정당은 불필요하게 갈등을 유발하는 전투적 리더십을 자제해야 한다. 가령, 김정일 위원장의 답방과 관련하여 남남갈등이 격화되는 양상이 방지되어야 한다.

남북문제와 외교정책 문제의 정치쟁점화는 정부여당이 앞장서서 삼갈 필요가 있다. 남북정상회담 이후 남남갈등이 증폭된 것은 그것이 여야간 경쟁대상이 되었기 때문이다. 여권에서 남북관계 진전을 정권의 최대 성과로 부각시키고 선거에 이용하려고 할 경우, 야당은 정치적 생존을 걸고 반대적 입장에 설 수밖에 없게 된다. 따라서 대외정책 말고도 많은 프리미엄을 누리는 정부여당은 대외정책 및 남북관계의 이슈를 정치쟁점화 하는 것을 먼저 삼가야 한다. 만약 정부여당이 이를 정치적으로 이용하려고 하면 반드시 부메랑 효과를 일으켜 정부여당에게 부담으로 돌아오게 된다.¹⁶³

¹⁶¹ 김태현, “한·미관계와 남북관계,” p. 15; 백학순, “한·미동맹 재편과 남남갈등의 극복,” p. 2.

¹⁶² 손호철, “남남갈등의 기원 및 전개과정,” 『남남갈등: 진단 및 해소방안』, p. 25.

¹⁶³ 김태현, “한·미관계와 남북관계,” p. 15.

나. 북한과 미국에 대한 시각 교정

남남갈등을 해소하기 어려운 것은 국내문제만이 아니라 북한과 미국이 매개된 문제이기 때문이다. 남북관계는 북한과 미국이 각각 자기나름의 체제논리와 국가이익에 기인하여 전개되는 측면이 많다. 이를 변화시키려는 우리의 노력에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 남남갈등해소를 위하여 국민, 정부, 언론이 북한과 미국에 대한 인식을 제대로 가질 필요가 있다.

(1) 북한에 대한 시각 교정

남남갈등의 1차적인 근원이 대북관에서 시작된 것임을 위에서 살펴보았다. 따라서 남남갈등의 해소를 위한 방안은 1차적으로 대북관의 갈등을 푸는 방법에서 찾아야 한다.

북한을 보는 시각이 엇갈리는 것은 근본적으로 북한을 보는 시각의 오류에서 기인한다고 볼 수 있다. 보수집단은 북한이 우리의 기대와는 달리 전혀 변화하지 않았다고 여기며, 진보집단은 그와 반대 견해를 지니고 있다. 보수집단은 이념대결에 기초하여 북한과의 적대적 대결의 지속을 상정하고 북한에 대한 압박과 봉쇄를 통하여 북한을 약화시켜야 한다고 본다. 반면 진보집단은 이념대결을 지양하고 북한을 같은 민족이라는 민족주의적 정서에 근거하여 북한을 포용해야 한다는 입장을 지니고 있다.

두 집단의 간극을 극복하고 북한에 대한 인식에 있어서 합의점을 찾기 위해서는 북한이란 분석대상은 하나의 북한이 아니라 공식세계와 비공식세계로 나누어져 있다는 사실을 인식하는 것이 필요하다. 공식세계란 북한 당국의 공식적 입장, 공식이념, 공식노선 및 정책 등이다. 주로 최고지도자의 연설이나 노동신문, 조선중앙방송과 같은 공식 미디어들이 만들고자 하는 이미지의 북한이다. 북한의 공식 세계에 나타난 이미지는 북한은 항상 정상적으로 일상분란하게 작동하고 있는 것으로 보인다. 그에 반해서 비공식세계란 북한의 주민들이 실제 살아가는 모습이나 북한의 당국이 직면해 있는 실제의 모습이다. 이 두 세계를 구분하는 시각이 없으면 북한을 이해

하는 데 있어서 혼란을 느끼게 된다. 우리 사회에서 북한을 평가하는 데 있어서 양극적인 차이가 나타나는 원인도 이 두 세계의 어느 한 편에서 북한을 보기 때문에 발생하는 것이다. 북한의 공식세계에 중점을 두고 보면 북한은 아직 하나도 변화한 것이 없다고 주장하게 되고, 비공식세계를 중심으로 보면 북한은 많이 변화하였다고 평가하게 된다. 어느 것이 북한의 실제 모습이나는 북한에 대해서 무엇을 분석하느냐에 따라 다르다. 북한의 정책을 알기를 원하면 공식세계의 북한을 보아야 할 것이며, 북한 사회의 실상을 알기를 원하면 북한주민들이 살고 있는 실제 모습을 보아야 할 것이다.

김일성 사후 지난 10년간의 북한에 대하여 평가할 때 공식세계에서는 큰 변화가 없으나 비공식 세계에서는 큰 변화가 일어났다는 것은 잘 알려져 있다. 탈북자의 증가, 대량 아사 현상 등이 북한 주민의 삶의 실제 모습의 하나이다. 이런 경제난이 북한체제의 각 부문에 미친 영향이 없을 수 없다. 그런 시각에서 북한의 공식세계도 자세히 보면 변화가 많이 있었다는 것을 알 수 있다. 가령, 북한이 남북정상회담에 호응했다든지, 신의주 특구를 설치했다든지, 개성공단 건설에 호응하고 있다든지, 7·1 경제관리 개선조치를 취했다든지 하는 것 등이 증거가 된다. 그런데 북한 당국이 이를 개혁이라고 공식적으로 인정하지 않을 뿐이다.

김일성 사후 지난 10년 동안 북한 사회에는 실질적인 변화가 일어나고 있다. 변화의 주요 동인은 경제난이다. 사회주의체제의 토대 구실을 하던 중앙계획경제가 붕괴되자 상부구조의 사회주의체제의 원형이 무너져 내리고 있는 셈이다.

경제난으로 배급제가 붕괴되자 주민들은 생계의 자구책으로 암경제를 발달시켰고, 암시장 경제에서 생계를 이어가는 북한 주민들의 의식과 행위 양식이 크게 변화하게 되었다.

암시장 경제를 통제하고 공식부문으로 양성화하고자 하는 북한의 조치가 7·1 경제관리개선조치인데 7·1 조치가 북한 사회의 변화를 더욱 촉진하는 역할을 하였다.

북한사회 변화의 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 사회제도면에서 경제난으로 형클어진 경제문제에 대한 대책으로 취한 7·1 조치를 통하여 유명무실하던 배급제를 공식적으로 폐기하고 시장에서 상품을 구매하도록 하였다. 보수제도 자본주의적 임금노동제와 유사한 노동보수제를 도입하였다. 주체사상과 같은 이념과 도덕적 인센티브로 노동을 동원하던 과거의 정책이 실효가 없다고 판단하고 이제는 물질적 인센티브를 우선시하는 방향으로 바뀐 것이다.

둘째, 사회의식의 면에서 당과 수령에 충성함으로써 정기적으로 지급되던 배급을 기대하던 북한주민들은 이제는 자기 스스로의 노력으로 돈을 벌고, 그 돈으로 시장에서 구매해야 하는 변화된 현실에 적응하는 방향으로 의식이 급속히 바뀌고 있다. 가치롭다고 생각하는 것이 무엇이나가 가치관의 정의라고 본다면 북한주민들이 과거에는 당에 충성하여 좋은 직장을 잡는 것이 가치가 있다고 생각했으나 이제는 자기 스스로 성취할 수 있는 물질에 더 큰 가치를 두는 방향으로 변화하고 있다.

셋째, 사회심리의 면에서 배급도 주지 못하는, 정당성 없는 체제를 소리내어 비판은 못하지만 속으로는 이미 체제를 이반하고 있는 면중복배의 심리를 가지고 있으며, 전쟁이라도 나서 이 모순된 현실을 도피하고자 하는 심리를 발달시키고 있다.

넷째, 생계를 위한 사회일탈과 범죄가 확산되고 있다.

다섯째, 간부들로 대표되는 지배계급과 일반주민들의 피지배계급간의 계급적 갈등이 북한사회의 갈등의 핵심축으로 자리잡아 가고 있다. 북한의 간부들은 백성들을 두려워하고 있으며 백성들은 간부들이 부패하고 이기주의에 빠져 있다고 인식하는 경향이 많다. 간부들이 욕을 먹는 이유는 권력으로 희소가치를 독점할 뿐만 아니라 최고지도자가 자신의 개인숭배를 위하여 경제난 등 체제문제의 책임을 하위간부에게 전가하는 수법을 사용해왔기 때문에 간부들은 위와 아래에서 욕을 먹고 있는 셈이다.

전반적으로 북한사회의 변화는 제도는 자본주의적으로 바뀌어져가고 있으며 주민들의 의식과 행위양식은 시장주의적 실상에 적응하기 위하여 개

인주의 자구책에 의존하고 있는 것이다. 변화된 현실에서 가장 아이러니컬한 것은 “혁명과 건설의 주인은 인민대중이며, 자기운명의 주인은 자기자신”이라는 주체사상의 핵심명제에 대한 주민들의 변화된 인식이다. 과거에는 이것을 정치적 구호로만 생각했는데, 이제는 자기가 노동해서 번 돈으로 시장에서 상품을 구매해야 하는 현실에서는 정말 자기 자신의 운명은 자기자신이라는 사실을 각성하는 것이다. 지배이데올로기의 허위의식이 드러난 셈이다. 북한 주민들은 이제 자기운명의 주인은 자기자신이라는 주체사상의 허위의식적 구호를 본질로 인식하고 각성해가는 과정에 있다고 볼 수 있다.

종합해 볼 때 식량난과 핵문제가 지연되고 있는 동안 북한 체제의 전 부문이 상상을 초월할 정도로 변화하였다. 지난 10년간 북한의 변화는 김일성 생전동안 구축한 북한체제의 원형을 침식한 연대였다고 할 수 있다. 지난 10년간의 변화의 추동력은 대내적으로는 경제난에 기인한 밑으로부터의 압력, 그에 의한 북한당국의 정책변화, 대외적으로는 미국의 대북 강경정책, 남한의 대북포용정책의 영향이 주요 요인으로 작용하였다. 그런데 변화의 가장 큰 원인은 단연 북한의 경제난 때문이다. 북한의 경제난은 지난 50년간 쌓아올린 북한의 사회주의체제의 원형을 순식간에 침식하고 있다. 경제난은 북한이 지난 반세기 동안 온갖 정치교육과 물리적 통제를 통하여 구축한 사회주의체제를 급속히 침식하고 있는 것이다.

그런데 아직도 우리 사회에서는 북한이 변화된 것이 없다는 상투적인 평가를 하는 경향도 있다. 그것은 북한 내부를 직접 관찰할 수 없기 때문에 나오는 단견일 수도 있고, 우리 나라 국내정치에 대한 편견에서 기인하여 북한의 변화를 부인하려는 정치적 입장에서 나오기도 한다.

남남갈등을 근본적으로 해소하기 위해서는 북한문제에 대한 인식의 간극을 좁혀나가면서 합의점을 찾아나가는 작업이 필요하다. 이렇게 하려면 남북한의 장단점을 비교함에 있어서 객관적이며 균형있게 북한을 보는 시각을 정립하는 것이 필요하다. 북한에 대한 편견과 선입견을 해소하기 위해서는 그것이 형성되고 고착된 경로를 추적하여 문제를 밝히고 계몽을 통

하여 비이성적이거나 무의식의 세계에 토대를 둔 편견과 선입견을 의식세계로 끌어내어 교정하여야 한다.

(2) 한·미관계를 보는 시각 교정

남남갈등은 단순히 남한사회의 조건만이 아니라 국제사회, 특히 미국에 의해서도 크게 좌우된다는 것이 지난 10여년 동안 우리의 경험에서 잘 드러났다. 1991년의 기본합의서는 정치, 군사 문제 해결을 지향하면서도 이를 남북한 사이의 문제로만 처리하였고, 국제적 환경변화가 기본합의서를 추동한 근본 요인이라는 사실을 의도적으로 무시하였다. 그런데 기본합의서 채택이후 미국이 주도한 북한핵사찰 문제로 한반도 문제는 국제화되어 버렸고 1992년 말부터 남북관계는 다시 경색되고 말았다. 김대중 정부 말기 들어서 제2차 북핵문제가 불거지고 부시 행정부의 대북강경책으로 남북 당사자간의 화해협력은 커다란 장애물을 맞이하게 되었고 한반도의 평화정착을 위한 국제협력, 특히 미국과의 협력은 보조적이 아니라 핵심적 조건이 되었다. 한반도 문제는 민족문제일 뿐 아니라 국제문제라는 구조적 이중성을 뼈저리게 느끼고 있는 것이다. 한반도 평화구축에 우호적인 국제적 환경을 조성하는 것은 부차적이고 보조적인 조건이 아니라 필수적인 조건인 것이다.¹⁶⁴

따라서 미국의 중요성을 새롭게 하지 않으면 안 된다. 미국은 남북관계에 민감한 국가이익을 인식하고 있다. 따라서 미국을 잘 관찰하여 미국의 동북아 정책을 제대로 분석하되 미국과의 우호관계를 잘 관리하는 방안이 모색되어야 한다.

미국에 부시 행정부가 들어서면서 대북강경책을 추진하기 시작하였고, 미국의 대북 강경책과 남한의 대북 화해협력정책 사이에 차이점이 부각되었다. 한편으로는 한·미동맹에 우선적인 비중을 두어야 한다는 입장과 다른 한편으로는 한·미동맹 때문에 남북관계의 개선을 후퇴시킬 수 없고 그

¹⁶⁴ 임혁백, “평화통일정책과 남남갈등의 극복,” 『남남갈등: 진단 및 해소방안』, p. 13.

렇기 때문에 한·미동맹과 남북관계 개선을 병행 추진하되 그것이 곤란할 경우에는 독자적으로라도 북한과의 관계개선을 지속적으로 추진해야 한다는 입장이 대립되며 부각되었다.

그러다가 두 여중생이 미군의 장갑차에 치여 사망하는 사건이 발생하였다. 이를 계기로 한편으로는 주한미군에 비판적인 감정이 증폭되고 대규모 촛불시위가 벌어졌다. 다른 한편으로는 굳건한 한·미동맹에 조금이라도 균열이 생겨서는 안 된다며 반미를 규탄하는 대규모 시위가 보수집단을 중심으로 전개되었다. 이 과정에서 반미는 친북과 동일시되고, 또 친미는 반북과 동일시되는 등 이분법적 사고가 팽배하여 건전한 대화를 통해 문제를 풀어나가는 것이 어렵게 되었다.

이러한 이분법적 사고를 통합하여 현실적인 대미관을 정립하고 남남갈등을 최소화하기 위해서는 미국을 보는 시각과 한·미관계를 보는 시각을 새롭게 하지 않으면 안 된다.

무엇보다도 한·미관계의 중요성에도 불구하고 그 본질이 잘못 인식되고 있다는 것이 문제의 본질이다. 미국이 지금까지 우리의 안보와 경제 발전에 큰 기여를 해왔던 것에 대해서는 부인할 사람이 많지 않을 것이다. 그런데 현재와 미래에 미국이 우리의 국익에 얼마나 중요한지 구체적으로 검토해보지 않고 몇 가지 에피소드 때문에 감정적으로 미국을 대하거나, 미국이 더 이상 우리에게 도움이 되지 않는다고 생각하거나, 남북관계가 진전됨에 따라서 한반도 현상유지 정책을 추구하는 것으로 보이는 미국의 입장이 거추장스럽다고 생각하는 사람들이 많아졌다.

문제의 책임이 미국에 없는 것은 아니다. 남북관계에서 부시 행정부가 핵문제를 중심으로 북한을 정밀폭격한다는 등 대북강경책을 추진하고 있기 때문에 우리에게 부담이 되고 있으며, 이라크 전쟁에 있어서 미국이 국제사회의 지지를 받지 못하는 방식의 행동을 하고 있는 것도 사실이다.

그런데 우리에게 한·미관계 자체를 경솔하게 생각해서는 안 되는 이유가 많다. 무엇보다도, 우리와 이웃해 있는 중국, 러시아, 일본이 우리에게 행했던 침략적 행동을 감안할 때 과연 우리가 누구를 동맹국으로 선택해야

할지는 신중히 생각해야 한다. 지정학적으로 볼 때 우리는 중국, 러시아, 일본의 틈바구니에 끼여 있다. 중국으로부터, 일본으로부터, 그리고 러시아로부터 침략을 받기도 하고 주변국간의 전쟁의 전장이 되기도 하면서 무수하게 주변 강국으로부터 피해를 받아왔다는 사실을 기억해야 한다. 거란족의 침입, 몽고족의 침입, 병자호란, 임진왜란, 가깝게는 6·25 전쟁 등 이웃 국가들로부터 수없이 많은 외침을 받아왔다는 것을 잊어서는 안 된다. 그러한 외침이 중단된 지가 어언 반세기가 넘었는데 그것은 미군이 남한에 버티고 있기 때문이 아닌가 생각된다. 지금 미국이 다소 우리에게 불편하다고 하더라도 우리에게는 더 나은 대안이 없다. 중국이 고구려와 발해를 중국의 역사로 편입시키고자 하는 의도 등은 이미 우리에게 큰 긴장의 요인이 되고 있다. 중국이 현재보다 경제와 군사력에서 더 강대국이 된다면 국경을 접하고 있는 한반도로서는 과거의 악몽이 되풀이 되지 않으리라고 보장하기 힘들다.

또한 자주국방은 이상적인 정책 목표이다. 그러나 우리가 완벽한 자주국방을 하기는 쉽지 않다. 핵을 보유한 중국과 러시아가 국경을 접하고 있으며, 막강한 경제력을 가진 일본이 이웃해 있는데 그들과 전략적 균형을 이룰 수 있는 자주 국방력을 보유하기는 쉽지 않다. 그렇다면 대안은 한반도에 전략적 이해관계를 가지고 우리와 동맹관계를 유지할 수 있는 미국과 동맹을 원만하게 유지하는 수밖에 없다.

나아가 주한미군은 북한의 남침뿐 아니라 동북아의 세력 균형자 역할을 하고 있으며, 그것은 과거, 현재와 더불어 미래에도 유효하며, 동북아의 세력균형은 우리에게 매우 중요하다는 것을 이해할 필요가 있다. 주한미군은 북한의 남침을 억제하기 위하여 존재했었다. 그런데 북한이 경제적으로 쇠퇴하여 남침의 능력이 약화되었다고 해서 미군의 존재 근거가 소멸된 것은 아니다. 오래 전부터 우리 학계에서는 미국을 북한뿐만 아니라 중국, 러시아, 일본의 세력 팽창에 대한 균형자적 역할을 하기 위하여 존재하는 것으로 인식하였다. 그 역할은 지금도 변함이 없다.

또, 군사강국이면서 경제강국으로 부상한 중국과 러시아, 경제강국이면서

군사강국으로 부상하고 있는 일본과 인접한 우리에게 가장 전략적인 동맹국이 될 수 있는 나라는 미국이라는 사실을 강조할 필요가 있다. 한반도에서 멀리 떨어져 있어서 영토적 야심이 없는 국가이면서도 한반도에 지정학적 이해관계가 있고 국력이 막강하여 짧은 시간내에 한반도에 적정 군사력을 투사할 수 있는 나라와 동맹관계를 유지하는 것이 상대적 약소국이면서 완충국인 한국의 전략적 선택이다. 현재로서는 그 파트너가 바로 미국이다.

끝으로, 미국은 유일초강국이어서 그 나라의 이익을 거스르는 것은 우리의 국가이익에 도움이 되지 않는다는 현실적인 인식을 하는 것이 국가이익에 기초한 전략적 사고이다. 바그다드 함락직후 이라크 전쟁을 가장 반대했던 중국, 프랑스, 독일마저도 미국의 비위를 거스르지 않기 위하여 태도 변화를 했던 사실을 잊어서는 안 된다. 이것이 국익을 챙기는 강대국들의 논리라는 사실을 잊어서는 안 된다.

한반도 주변 강국에 대한 냉정한 현실 분석을 기초로 하여 볼 때 미국을 동맹국으로 유지해야 한다는 사실을 잘 인지하는 것이 남남갈등을 해소하는데 도움이 된다.

다. 새로운 통일 패러다임 모색

통일문제에서 남남갈등을 발전적으로 극복하고 통일정책에 대한 수용력을 증대하고 동시에 북한의 호응도를 높이기 위하여 새로운 통일정책의 패러다임을 구성할 필요가 있다.

탈냉전 시대에 적합한 새로운 패러다임으로서 경제이익 중심의 통일정책으로 사고를 전환해야 할 필요가 있다. 탈냉전 시대는 이전 이념의 시대에 종언을 고하고 경제논리 중심으로 전환하였기 때문에 이에 상응하는 남북관계의 패러다임을 마련하는 것이 필요하다. 사회주의 종주국 소련과 중국이 경제논리를 쫓아서 자본주의체제로 이행하였고 자본주의세계체제에 재편입함에 따라 세계질서는 이제 자본주의가 전일적으로 지배하는 체제가 되었다. 세계는 명실상부하게 하나의 자본주의 시장으로 전변되었다.

한반도를 보는 주변 국가들도 이미 한반도를 이념중심이 아니라 경제논

리로 접근하고 있다. 우리는 흔히 세계는 탈냉전의 시대로 이행했지만 한반도에서는 아직 탈냉전의 파도가 전혀 미치지 못하고 있는 것으로 생각하는 경향이 많다. 그러나 사실은 한반도에 탈냉전의 영향이 미치지 않은 것이 아니라 탈냉전의 거센 파도가 이념을 해빙하는 방식으로 오지 않고 경제적 해일을 일으키는 부정적인 방식으로 왔을 뿐이다. 그래서 우리는 흔히 한반도에 탈냉전의 파도가 왔다는 것조차 인식하지 못하고 있다. 탈냉전의 파도가 남한과 북한에 같이 밀어닥쳤는데도 이를 인식하지 못하고 있었던 것이다. 남한은 IMF 한파, 북한은 식량난으로 남북한이 공히 6·25 이후 최대의 국난을 겪은 까닭은 다름 아닌 탈냉전의 영향인 것이다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

냉전기간 동안 한국은 미국의 군사적 요충지로서 활용되었던 측면이 있었다. 한·미안보동맹 체제하에서 한국이 미국의 군사기지로써의 역할을 제대로 할 수 있기 위해서는 경제적으로 안정되어야 한다는 판단 하에 미국은 한국에 무역상의 특혜를 부여하였었다. 그러한 덕분에 한국은 국방문제에서 미국에 의존하면서 경제발전에 전념할 수 있었다. 한국이 고도성장을 할 수 있었던 것은 미국의 한·미안보동맹 정책이 큰 몫을 하였다고 볼 수 있다.

그러나 소련의 붕괴 직후 이 정책은 퇴색하고 있다. 미국은 한국을 미국의 군사기지에서부터 상품시장으로 인식하는 정책전환을 단행하였다. 소련의 붕괴 직후 한국에 불어닥친 우루과이 라운드가 이를 잘 증명해준다. 미국은 우루과이 라운드 협상과 WTO체제 출범(1995.1.1)으로 한국의 문호를 활짝 열어젖혀서 가능하면 많은 농산물과 공산품, 지적 재산, 금융시장을 장악하고자 하였다. WTO 출범이후 불과 3년만에 한국은 IMF 구제금융사태를 맞게 되었다. IMF사태는 우리의 내부적인 모순에도 기인하지만, 외적인 요인으로부터 더 큰 영향을 받았다고 보아야 할 것이다. 한국의 IMF위기에는 냉전체제가 붕괴한 뒤 경제적 이익을 중심으로 한 새로운 국제질서 재편의 영향이 컸다고 볼 수 있다.

북한도 비슷한 상황에 있다. 북한은 냉전시기 소련, 중국, 동구사회주의

국가들로부터 많은 원조, 지원, 협력을 받았었다. 주체사상과 자력갱생을 주장했던 북한이지만 실질적으로 소련과 중국, 그리고 동유럽사회주의 국가들의 경제협력을 많이 받았었다. 그런데 냉전의 종식으로 사회주의 우방국이 소멸된 후 북한은 식량도 해결하기 어려울 정도의 큰 타격을 받고 있는 것이다. 소련이 해체된 이후 이전의 우호가격의 석유지원이 중단되었고 동구국가들로부터의 경제지원이 중단되었다. 소련체제의 해체는 특히 북한경제에 심각하고도 부정적 영향을 미쳤다. 우선 그 동안 소련으로부터 제공되었던 모든 원조와 지원이 중단되었으며, 소련의 지원 하에 추진되고 있던 모든 건설 프로젝트도 대부분 동결되고 말았다. 특히 상당부분 소련 시장을 겨냥하고 있던 북한의 주요산업들에 심각한 타격이 가해졌다.

1988년과 1990년 사이 7.5% 감소하고 있었던 북한과 소련 간의 무역은 1990년과 1991년 기간 중 45.3% 대폭 감소했다. 1991년 북한이 소련에 대해 부채를 상환하기 시작했음에도 불구하고, 북한에 대한 소련의 수출은 44.2%, 수입은 46.9%가 감소했다.

이처럼 남한과 북한은 냉전체제 종식의 영향을 많이 받았다. 냉전기간 동안 자본주의와 사회주의 대결의 최전선이었던 남한과 북한은 냉전 종식의 영향을 가장 많이 받았던 나라에 속한다. 좋은 방식으로서가 아니라 매우 부정적인, 치명적인 악영향을 받은 셈이다. 냉전의 최전선의 진지로서의 기능이 약화되자 한반도는 경제적 이해관계가 지배하는 방식의 국제질서의 영향을 받고 있는 셈이다.

남한과 북한의 경제난은 문제의 원인이 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 남한과 북한의 경제난은 공히 동일한 세계질서의 변화에서 기인했다는 점에서 우리 민족 전체가 국제질서의 변화에 대한 인식을 새롭게 하지 않으면 안 된다. 변화하는 국제질서에 대한 새로운 인식이 없이 냉전시대의 남북갈등과 경쟁관계를 지속하는 것은 매우 어리석은 일이다. 세계질서가 새로운 차원으로 이행되고 있는 시점에서 한반도만이 20세기의 유물인 분단과 이념대결로 고착해 있을 수 없다. 20세기의 유물을 극복하지 않고 어떻게 21세기를 맞을 수 있겠는가? 남북한이 경제논리로 관계를 재정립하지

않고는 21세기 동북아 경쟁구조 속에서 번영하기가 어렵다.

남북관계 재정립의 궁극적 목적은 남북한 통일이다. 통일의 목적은 변화하는 21세기의 시대상황에서 다르게 규정되어야 한다. 남북한은 한 민족이기 때문에 통일해야 한다기보다는 통일을 하지 않으면 21세기의 경쟁구조 속에서 살아남기가 어렵기 때문에 통일을 해야 한다. 21세기 한국은 산업화의 고도화, 민주주의의 정착, 정보화의 심화를 통하여 통일한국의 토대를 마련하고 바깥으로 지도국 반열에 들어가야 한다. 결국 통일은 우리 민족이 더욱 번영하기 위한 필수적인 조건이다. 잘 살기 위해서 통일을 해야 한다. 우리만 잘 사는 것은 어렵게 되어 있다. 남북한이 통일이 될 때 남한이 더 잘 살 수 있고 덕분에 북한도 잘 살 수 있게 되는 것이다. 분단된 상태로는 남한이 잘 살기 어렵기 때문이다. 21세기의 새로운 경제적 경쟁구조 속에서 경제성장의 새로운 돌파구를 마련해야 한다. 동북아에서 새로운 에너지원, 수출시장, 수송체계를 확대해야 한다. 그러기 위해서는 북한과의 협력이 불가피하다. 남한만 잘 살고 북한은 못사는 방식의 게임은 이제는 불가능하게 되었다. 남한만 잘 살고 북한은 현재대로 고사당하는 방식은 한계에 직면할 것이다. 남한과 북한이 하나의 경제공동체가 되어야 남한도 이득을 볼 수 있다. 통일은 목표가 아니라 수단이다. 21세기 우리 민족의 번영을 위한 수단이다. 남북이 하나로 합쳐 힘을 모아야 잘 살 수 있다. 하나로 모으지 않고 분단된 상황에서는 외세의 분리배정정책의 희생물로 남아 있을 수밖에 없다. 미국, 일본, 중국, 러시아 주변 4국의 대한반도 정책은 한반도의 분단된 현 상황을 유지하여 동북아의 세력균형을 유지하는 것이라는 점을 생각할 때 남한과 북한이 갈 길은 하나뿐이다.

통일을 해야 하는 두번째 중요한 이유는 통일비용보다 분단의 비용이 더 크기 때문이다. 통일비용이 겁이 나서 통일을 할 수 없다는 시각이 있다. 이것은 우리가 분단되어 있음으로써 지불하고 있는 분단의 비용과 분단이 야기한 사회정치적 문제들을 망각한 데서 나오는 단견인 것이다. 더욱이 통일비용은 남북한을 통합하기 위하여 지불하는 투자로서의 성격이 더 크지만, 분단비용은 밑빠진 독에 물 붓기 식의 끝없는 소모이다. 우리 사회에서

는 분단비용은 고려하지 않고 통일비용만 강조되는 경향이 있다. 분단비용은 분단체제에서 당연히 지불해야 하는 비용이라는 식의 인식이 고착되어 있기 때문에 불필요하게 지불하는 비용이라는 것조차 인식되지 않고 있다.

분단비용은 유형적 측면의 비용과 무형적 측면의 비용으로 나누어서 볼 수 있다. 유형적 측면의 분단비용은 남북한이 체제유지와 체제경쟁을 위하여 지불하는 엄청난 군사비, 안보비용, 국제외교무대에서 북한을 이기기 위한 외교비용 등을 들 수 있다. 이것은 모두 분단되어 있기 때문에 지불하고 있는 비용이다. 또한 남북한이 통일되었더라면 규모의 경제를 통하여 얻을 수 있는 경제적 효과를 모두 포기하고 있는 셈이다.

분단의 비용에는 눈에 보이는 유형적 비용도 크지만 눈에 보이지 않는 무형적 비용도 크다. 분단으로 인한 끊임없는 전쟁의 위협, 이산가족의 고통, 반공 이데올로기의 질곡 등 이루 말할 수 없는 고통을 수반하고 있다. 이것을 어떻게 눈에 보이는 물질적 비용보다 가볍다고 할 수 있겠는가? 한반도에 살고 있는 대다수 주민의 의지와 바램과는 상관없이 지금까지 지속되어온 분단상황은 남북한 주민들로 하여금 인간의 일상적 의식으로 부터 정치사회적 삶의 양식에 이르기까지 모든 정상적인 삶 자체를 왜곡시키는 질곡이다. 이 질곡은 남북한 주민의 정신적 심리적 고통으로부터 분단의 정서적·사회문화적 비용을 낳고 있다. 통일비용과 분단비용의 현실을 보다 정확하게 이해할 필요가 있는 것이다.¹⁶⁵ 통일이후에는 통일비용이 소요되겠지만, 분단 상태에서는 분단비용을 지불하고 있음을 재인식해야 한다.

이러한 고비용의 분단을 극복하고 통일의 방향으로 나아가기 위해서는 남북관계를 보는 시각을 재정립해야 한다. 기존의 통일논의에서 남북관계 개선과 포용정책을 비판하는 시각은 북한을 압박하여 조속히 붕괴시키는 것이 통일을 앞당기는 길이라고 본다. 그러나 북한을 붕괴시키는 통일정책은 현실성이 없다.

¹⁶⁵ 분단비용에 대한 자세한 논의는 다음을 참조하기 바람. 조민, “분단의 정치사회적 비용과 통일의 이익,” 민족통일연구원 편, 『분단비용과 통일비용』 (서울: 민족통일연구원, 1997).

첫째, 북한을 붕괴시키고자 할수록 북한은 붕괴되지 않기 때문이다. 경제난에도 불구하고 북한은 붕괴되지 않는다. 경제난 때문에 북한 사회가 많이 변화하였지만 그래도 체제가 붕괴하지는 않는다. 우리가 북한체제를 붕괴시키고자 할수록 북한은 이를 외부의 체제위협 기도라고 주장하면서 내부적 체제통합에 활용한다.

둘째, 북한은 붕괴되지 않고 남북한의 갈등을 주변국이 활용하고 있기 때문이다. 남북한이 분단되어 갈등하고 있으면 주변국들이 이를 활용하여 분리지배 정책을 지속함으로써 분단비용을 지속적으로 지불해야 한다.

결국 북한을 포용하여 붕괴의 불안을 해소시켜줌으로써 개혁·개방의 정책을 추진하도록 지원해야 한다. 지난 5~6년 동안의 대북포용정책이 가져온 북한 변화 효과는 크다. 물론 대북포용정책만의 효과는 아니지만 대북포용정책이 북한의 변화 추세를 가속화시키는 데 큰 기여를 한 것은 사실이다. 앞으로도 대북포용정책의 기초를 더욱 확대·발전시키기 위하여 통일정책의 패러다임을 현실화하는 것이 필요하다.

북한이 변화하여 경제가 발전하고 국력이 커지면 남북한 분단이 영구화될 수 있다는 우려도 있다. 그러나 그 반대가 더 현실적이다. 북한 경제가 발전할수록 남북한체제가 유사한 체제로 수렴함으로써 합의에 의한 통일이 용이해진다. 권력엘리트들의 결단만 있으면 통일이 가능성이 더 높아지는 상황이 발생한다고 할 수 있다.

기존의 통일방안은 남북한은 하나의 민족이기 때문에 통일해야 된다는 민족주의적·정서적 측면이 많다. 이를 비판하는 집단은 같은 민족이라도 이념이 다르고 북한이 남한을 적화통일하고자 하고 있는데 화해 협력이 가능하지 않다는 것이다. 그래서 민족주의적 통일 개념은 국론을 양분시키고 있으며 남남갈등을 야기하고 있다. 통일해야 한다는 주장이나 이를 반대하는 주장이나 모두 근시안적이기 때문이다.

대안적인 통일의 패러다임이 필요하다. 세계질서는 이미 냉전시대를 종식하고 경제논리 중심으로 이행하였기 때문에 이에 상응하는 남북관계의 정립이 필요하다. 21세기 새로운 국제질서하에서 경제논리 중심의 남북관

계를 재정립하여야 한다. 통일문제를 통일만의 문제로 보지 말고 우리 민족의 생존전략 차원에서 보아야 한다. 통일에서 생존의 돌파구를 찾고 경제발전의 돌파구를 찾아야 한다.

통일은 이제 북한이 같은 민족이기 때문에 싫든 좋든 통일해야 한다는 논리가 아니라 남한이 잘 살기 위해서는 통일이 돌파구라는 개념이 설정되어야 한다. 남한이 살기 위해서는 북한을 활용하는 방향의 대북정책이 모색되어야 한다. 그것은 곧 북한과 경제적으로 상호 이익이 되는 관계를 발전시켜 나가는 방향의 정책이어야 한다.

최근 북한이 경제발전에 관심을 갖고 있고, 남한경제에 대한 의존성이 증가하고 있다. 이 추세를 활용하여 남북이 경제적으로 공존공영하는 방안을 추진해야 한다.

경제논리 중심의 통일패러다임의 구체적인 내용은 다음과 같은 것이다.

첫째, ‘동북아 시대’가 우리의 새로운 국가발전 전략인데 이에 상응하는 통일정책의 패러다임이 필요하다. 수출주도 산업화 전략이 여전히 우리의 핵심 경제발전 전략이기 때문에 우리 경제의 지속적인 발전을 위해서 필수적인 것의 하나가 에너지 자원의 확보와 수출시장 개척이다. 그런 점에서 연해주와 시베리아지역이 새로운 전략적 지역이다. 연해주는 풍부한 천연자원을 바탕으로 구매력이 큰 나라이다. 일본의 중고 자동차, 중국의 농산물, 유럽의 고급소비재들이 이미 시장을 장악하고 있다. 한국은 아직 중고 버스를 수출하는 정도에 불과하다. 동북아 지역에서 새로운 땅으로 부각되고 있는 연해주와 시베리아로 진출하기 위해서는 북한을 통하지 않고는 실효성이 없다.

둘째, 대륙의 섬으로 남아있는 남한은 대륙으로 이어져야 한다. 남한은 분단으로 북한과 차단되어 있기 때문에 동북아에서 섬이다. 일본과 크게 다를 것이 없다. 북한을 통과해서 연해주, 러시아, 중국에 통할 수 있다. 북한은 통합으로써 한국은 섬에서 탈피하여야 한국 경제가 한 단계 고도화될 수 있다. TKR-TSR 연결이 우리 경제의 활로에 필수적이다. 러시아의 천연가스와의 러시아의 석유수입을 위해서도 남북한의 소통은 필수적이다. 연

해주는 또한 동북아 수송체계와 에너지 공급체계에서 중요한 통과지 및 결절지이다.¹⁶⁶

북한을 포용하여 개방시키고 우리가 동북아로 가는 다리가 되게 하여야 한다. 이념논쟁, 이념갈등, 체제경쟁으로 우리가 반도의 섬으로 남아있게 해서는 안 된다.

셋째, 북한의 저임노동력을 활용할 수 있는 남북관계가 필요하다. 5년 후 한국 경제의 경쟁력에 대한 대안이 지금부터 준비되어야 한다. 5년 후 한국경제의 돌파구를 어디서 찾느냐가 당면한 전략적 과제이다. 북한의 저임 인력을 활용하여 새로운 돌파구를 마련할 필요가 있다. 중국에 진출한 우리 기업이 북한으로 진출할 수 있어야 한다. 북한을 경제협력의 새로운 시장으로 개척해야 할 것이다.

넷째, 북한의 구매력을 창조하여 우리의 상품을 수출하여야 한다. 현재 북한은 구매력이 없다. 우리가 북한을 포용하여 개혁·개방시키면 5년 이내에 우리의 상품시장으로 개발할 수 있다. 북한은 단순히 상품시장뿐 아니라 경제협력의 파트너로도 발전시킬 수 있다.

이러한 몇 가지 전략을 목표로 포함하는 대북정책이 새로운 통일 패러다임으로 정립되어야 할 것이다.

남북한이 통일해야 되는 이유를 남북한은 같은 민족이기 때문에 통일해야 한다는 민족감상주의적 논리가 지배적이었다. 이러한 논리는 설득력이 약하다. 오히려 남남갈등을 조장하고 있다.

『통일교육지침서』에 나타난 기존의 ‘통일의 의미’는 다음과 같이 주장되었다.

- 통일은 우리 민족 구성원 전체가 하나의 공동체를 이루어 조화롭게 살아가는 상태를 말한다.
- 정치·경제·문화·사회 등 모든 면에서의 발전된 통합을 의미한다 (지리적 통합 이상의 의미를 지닌다는 것이다).

¹⁶⁶ 김원배·박영철·김경석·이성수 외, 『러시아 연해주에서의 자원·인프라 개발을 위한 한·러 협력방안』 (국토연구원, 국토연 2003-6), p. 151.

- 통일은 지속적인 발전과정이다.
- 통일은 남북이 평화정착 노력을 통해 이루어가는 점진적·단계적인 과정이다.

또한 「통일교육지침서」에 나타난 ‘통일의 당위성’은 다음과 같이 주장되었다.

- 분단으로 굴절된 한민족의 역사적 정통성 회복
- 이산가족의 고통해소 및 민족경제의 발전
- 단일 민족공동체로서의 국제적 위상과 영향력 제고
- 한반도의 전쟁위협 해소 및 동북아 지역의 평화에 기여

통일의 의미와 통일의 당위성이 모두 민족주의적 정서를 중심으로 구성된 것을 볼 수 있다. 민족주의적 정서를 중심으로 구성된 통일의 의미와 통일의 당위성은 우리 국민을 하나로 통합하여 뭉치지 못하고 국론을 양분시키는 결과를 가져왔다는 문제를 안고 있다.

우리 국민을 통일의 의미와 통일의 당위성을 중심으로 하나로 통합할 수 있는 방안은 경제논리로 통일을 재개념화 하는 것이 필요하다.

이제는 통일을 해야 하는 이유를 통일정책의 중심 개념으로 부각시킬 필요가 있다. 통일정책과 통일방안에는 통일을 해야 하는 목적과 이유가 분명하지 않다. 통일을 단순히 북한을 붕괴시켜 남한에 복속시키는 것으로 이해한다든지, 같은 민족이기 때문에 통일을 해야 한다는 등의 이미지가 더 크다. 통일정책과 통일방안에 통일을 해야 하는 이유와 통일의 목적이 경제논리 중심으로 더욱 분명하게 더욱 간결하게 부각되어야 한다.

라. 통일방안의 보완

경제적 논리의 통일정책 패러다임을 부각하기 위하여 통일방안을 수정하는 것이 바람직하다. 현재의 통일방안에는 남북관계 발전의 단계적 모델

을 이념형적으로 제시한 것으로서 경제논리 중심의 남북관계 발전 방향이 강조되어 있지 않기 때문이다.

현재의 통일방안은 민족공동체 통일방안으로서 3단계로서 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계로 나누어져 있다. 화해협력단계는 통일의 첫 단계로서 남과 북이 먼저 한반도에 현실적으로 두 개의 정치체제가 존재함을 인정하고 상대방을 타도의 대상으로 보지 않고 공존공영의 협력자로 보는 새로운 인식이 필요하다고 보고 이를 실천하는 단계이다.

김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 평화번영정책이 이를 적극적으로 실천하고자 하였으며 남북한은 이미 화해협력단계에 진입해 있는 것이 사실이다. 화해협력단계에는 진입했지만 화해협력단계 자체가 성숙하였다고는 볼 수 없다. 언제 화해협력단계가 제2단계로 이행할 수 있을지는 불확실한 상황에 있다.

제2단계는 남북연합단계이다. 남북이 화해협력에서 이룩한 상호신뢰와 평화정착을 바탕으로 남과 북은 과도적 통일체제인 남북연합을 구성하여 통합과정을 안정적으로 관리하면서 민족사회의 통합을 촉진한다는 것이다. 이 단계에서는 남북정상회의와 남북각료회의를 상설화하고 남북간에 남아 있는 이질적 요소들을 제거해 나가도록 되어 있다. 남북관계가 현재 화해협력단계에 있지만 화해협력단계에서 남북연합단계까지는 갈 길이 너무 멀고 화해협력단계의 남북관계에서 진전되어야 할 일들이 너무 많다.

제3단계는 통일국가단계이다. 이것은 1민족 1국가로의 정치적 통합을 실현하고 경제, 사회 전반에 걸쳐서 민족사회의 완전한 통합과 동질화를 이룩하는 통일의 마지막 단계이다.

민족공동체 통일방안을 3개 단계에서 4개 단계로 수정하는 것이 필요하다. 3개 단계를 4개 단계로 수정하여 화해협력단계 다음에 경제공동체단계 또는 공존공영단계를 두는 것이 필요하다. 통일방안의 4개 단계를 화해협력단계, 경제공동체단계, 남북연합단계, 통일국가단계로 나누는 것이다.

통일방안을 수정함으로써 앞에서 주장한대로 남북관계를 이념적·민족적 논리가 아니라 경제적 논리로 재정립하자는 취지를 통일방안에 분명히

반영할 수 있게 되는 것이다.

통일방안을 수정할 경우 추가적인 이점도 있다. 첫째, 통일방안을 현실에 맞게 수정한다는 데서 의미가 있다. 남북한이 현재 화해협력의 단계에 있기는 하지만 아직 남북연합단계로 이행하기는 적절치 않고 당분간은 경제논리에 따라서 남북간의 경제협력을 고도화하는 것이 바람직하다. 둘째, 국민적 관심을 집결하여 통일의 의미를 재정립할 수 있는 계기가 될 수 있다. 통일방안 수정을 계기로 통일방안에 대한 국민적 관심사를 환기시키고 통일의 의미를 새롭게 해석하게 할 수 있을 것이다.

셋째, 통일의 개념을 재구성하게 된다. 통일이란 남북한이 서로 잘 살기 위해서 상호부조하는 것으로 개념화할 수 있다. 통일이 남한의 일방적 비용지불이 아니라 북한도 기여할 수 있는 것을 기여하는 방식으로 참여하는 것으로 재개념화 하는 것이다.

마. 통일교육 프로그램의 개선

새로운 패러다임의 통일정책을 추진하기 위해서는 통일교육 프로그램을 개선할 필요가 있다. 지금까지는 주로 북한 바로알기 중심으로 통일교육이 이루어져왔다. 통일교육원의 주된 통일교육 교재는 「통일문제 이해」와 「북한 이해」이다. 북한에 대한 이해가 통일교육의 절반을 차지한다고 볼 수 있다.

북한의 실태에 대한 교육은 자칫 반공교육이나 북한에 대한 혐오감을 불러일으키는 역효과를 낳는 경향이 많다. 경제적으로 낙후되어 있고 정치사회적으로 왜곡되어 있는 북한과 통일을 하면 우리에게 이익보다는 혼란과 손해가 더 많을 것이라는 인식을 하게 되는 부작용이 없지 않다. 통일교육이 오히려 통일반대 교육의 결과를 가져오는 경향이 있을 수 있다.

통일교육은 이제 왜 통일을 해야 하며, 통일을 했을 경우 어떤 이익이 있으며, 통일을 하지 못하고 분단이 지속될 경우 우리가 지불해야 될 분단의 비용이 무엇인지를 중심으로 재구성되는 것이 바람직하다.

이제는 북한 바로 알기 교육에서 통일을 해야 하는 이유를 중심으로 통

일교육을 재편할 필요가 있다. 통일을 해야 하는 이유를 중심으로 통일교육을 하게 되면 국민들이 통일지향적인 태도를 지니게 될 것이다. 이를 통해 당파적 이해관계를 중심으로 하는 소모적 국론분열이 해소될 수 있다.

남북관계가 경제논리로 발전되었을 경우의 이익을 교육하기 위하여 다음과 같은 내용을 주요 통일교육의 내용으로 포함하는 것이 바람직하다.

- 경제적 이익
- 외교 분야에 미치는 이익
- 국가안보에 미치는 이익
- 북한 변화에 미치는 영향 등

2. 분야별 수용력 확대방안

가. 정치권

지금까지의 논의에서 확인할 수 있는 것을 몇 가지로 정리하여 정치세력 간 북한·통일문제 관련 수용력 확대 방안을 모색해보면 다음과 같다.

첫째, 여야가 북한·통일문제와 관련하여 정확한 의제설정(agenda setting)을 위해 노력하는 동시에 의제를 확장시켜야 한다. 정치권내 분열·갈등의 직접적인 요인과 관련하여 김영삼 정부에서 제기되었던 북한 정치집단의 정통성·도덕성 문제는 2000년 정상회담 시기에는 큰 의미를 갖지 못했다. 그리고 대북관계가 변화하여 감에 따라 1990년대 초·중반에 강하게 거부되었던 인도적 차원에서의 지원·협력 등의 문제는 참여정부에 와서는 심각한 문제가 되지 않았다. 갈등의 의제가 점점 변화하여 김대중 정부에 들어와서 크게 달라졌으며 김영삼 정부 당시 의제는 점점 의미를 상실해 갔다.

2000년 정상회담을 통해서 변화된 환경은 전반적으로 쟁점의 변화를 가져왔다. 정상회담을 거치면서 북한 지도부에 대한 인식도 협상 파트너로

인정하는 분위기가 지배적이고, 정치집단의 정통성·도덕성 문제보다는 북한의 군사적 위협 여부에 대한 문제가 관건적인 것으로 등장하였다. 뿐만 아니라 북한 지원에 대한 정당이나 국민들의 의식도 크게 전향적인 변화를 거치고 있다.

현재까지 정당간 주요 쟁점은 북한의 규정문제, 북한 적화통일 의도, 대북 포용정책의 실효성, 상호주의, 북한의 변화에 관한 해석 등이다.¹⁶⁷ 이와 관련한 국민들의 의식에 있어서는 거의 대부분의 사항에 대해 전향적인 변화가 나타나고 있으나,¹⁶⁸ 북한의 무력도발과 한반도 전쟁발발 가능성에 대한 우려는 5년 전과 비교해 큰 변화가 없으며, 군사안보 분야에서 북한과의 실질적 관계개선을 기대하고 있는 것으로 나타났다.¹⁶⁹ 특히 김대중

¹⁶⁷ 새천년민주당(이후 일부 ‘열린우리당’으로 분화), 한나라당, 자유민주연합 등의 대북·통일정책을 비교하면 일반적 수준에서는 큰 차이를 발견하기 어렵지만, 강조점이나 우선적 과제의 설정에서 차이를 보인다. 먼저 한나라당의 강령에는 “우리는 화해와 협력을 통해 민족의 동질성 회복과 공영, 공동발전을 적극 추진하며 평화적 통일을 이룩하며”라고 명시되어 있고, 자민련의 경우에는 “우리는 민족에 대한 존엄과 사랑을 견지하는 가운데 자유민주체제를 토대로 한 평화통일을 차분히 추구한다”고 명시하고 있다. 즉 두 당의 경우 평화적 통일달성이 기본적 과제로 설정되어 있다. 이와 비교해 정부와 함께 대북정책을 추진하고 있는 새천년민주당이나 열린우리당은 국제정세와 남북관계의 급변에 대응하여 남북한 화해·협력촉진과 당면 한반도 냉전의 해소를 바탕으로 한반도 평화체제를 구축하고 평화공존·통일을 추진하는 것으로 하여, 남북한 화해·협력 촉진과 한반도 냉전 상황 해소에 우선적 과제가 부여되어 있다. 즉 한나라당과 자민련의 경우 자유민주체제를 토대로 한 ‘평화적 통일 달성’을 목적으로 하며, 민족동질성 회복 등을 그 과정에서 구체적으로 실행 가능한 당면과제로 정하고 있는 반면, 새천년민주당은 ‘한반도 평화체제 구축’을 우선적 과제로 하며, 이를 위한 1차적 목표를 냉전해소로 정하고 있다.

¹⁶⁸ 북한에 대한 우리 국민들의 인식과 관련하여 1998년과 2003년을 비교하면 지원대상(12.4%; 15.6%), 협력대상(24.8%; 36.9%), 경쟁대상(3.3%; 4.3%), 경제대상(40.6%; 27.7%), 적대대상(13.8%; 12.0%)으로 나타나, 1998년 긍정적 인식 37.2%, 부정적 인식 54.4%였던 반면, 2003년에는 긍정적 인식 52.5%, 부정적 인식 39.7%로 나타났다. 북한의 적화통일 의지와 관련해서는 적화통일을 포기하고 남한과의 공존을 원함(7%; 14.2%), 정책은 여전하나 그럴 힘이 없음(30%; 49.8%), 적화통일 정책에 전혀 변화가 없음(58.1%; 32%)으로 나타났다. 대북포용정책 지속과 관련해서도 찬성이 68.4%(적극찬성 13%, 대체로 찬성 55.4%)로 반대의견(대체로 반대 25.4%, 적극반대 6.1%)보다 두 배 이상 높은 것으로 나타났다. 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』, pp. 149~152.

¹⁶⁹ 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』, pp. 152~153.

정부에서 비군사 분야의 교류·협력은 크게 증진된 반면, 상대적으로 군사 분야의 남북대화는 지지부진했다. 이러한 국민들의 의식변화는 정당간 갈등요인의 핵심을 이루고 있다. 정당간 혹은 정치집단간 갈등의 주요 내용은 국민의식의 변화와 일정 정도 궤를 같이한다는 것을 알 수 있다.

이러한 쟁점 의제의 변화추세에서 확인할 수 있는 것은 핵심의제를 중심으로 한 정부정책의 애매한 입장이 정확하게 정리될 필요가 있다는 것이다. 또한 쟁점 요인에 대한 여·야당간 정확한 의제설정 노력이 필요하다는 것이다. 동시에 의제 확장의 필요성이다. 대북·통일정책에서 여야간 문제가 되는 것은 평화구축의 문제이다. 즉 평화구축을 위한 구체적 과정 및 방법의 문제에 대해 여·야당간 상당한 인식차가 있다는 점을 고려할 때 의제를 대북·통일로 묶기보다 오히려 평화구축의 문제로 확대시킬 필요가 있다. 그래야만 여야간 정책경쟁 가능성이나 그 폭이 넓어질 수 있다.

둘째, 여야간 객관적이고 사실적인 정보를 제공해야 한다. 정치집단·세력간 강경론 대 온건론 혹은 보수 대 진보 갈등의 관건적인 요인의 하나로 지적할 수 있는 것은 대북 포용정책의 실효성이나 북한체제의 변화에 대한 해석의 문제와 관련된다는 사실이다. 한편으로 북한체제의 변화를 인정하지 않고 적화침략 의도를 전제하는 강경론 및 보수적인 정치세력과, 다른 한편으로 변화유도의 가능성과 상호신뢰기반 확충을 강조하는 온건론 사이의 갈등은 완고하다. 우리 사회내 북한·통일 관련 담론갈등과 비교할 때 서독에서는 독일정책이 참여한 국내정치적 쟁점으로 등장하지 않았던 사실을 주목할 필요가 있다.¹⁷⁰

¹⁷⁰ 브란트 서독 수상이 신동방정책을 시작할 때 서독의 경우에도 국론은 완전히 양분되었다. 보수당은 브란트 정부의 화해정책을 소련의 힘에 대한 굴복이고, 독일민족통일에의 길을 차단하는 정책이라고 반발하였다. 서독은 이 문제로 모든 계층이 논쟁에 휩싸여 보수·혁신의 대립은 정권의 사활을 걸고 치열하게 전개되었다. 당시 양분된 치열한 논쟁에는 언론도 가담하고, 시민·종교단체도 가담하여 우리 나라 갈등상황 이상이었다. 백경남, 『독일의 길, 한국의 길』 (서울: 한울, 1999), pp. 430~431. 그러나 데탕트 물결 앞에서 냉전의 논리는 퇴조하고 있었고, 국내적으로도 브란트 정권 이후 독일민주주의는 국민들 개개인의 신념체제로 확실히 자리잡게 되었으며, 순기능을 지속하여 여야간 정권교체도 긴 파장으로 실현되었으며, 외교의 지속성도 유지되었다. 1982년 10월 기민/기사련(CDU/CSU)과 자민련(FDP)의 연립정권에서도 사민당

동서독의 경우 서베를린의 존재로 인해서 상호 방해전파를 송출할 수 없었고, 그 결과 서독인들이나 동독인들은 상대측의 TV와 라디오를 시청·청취할 수 있어서 상호체제의 실상에 대해 잘 알고 있었다. 서독 주민들이 동독의 실상에 대해서 잘 알고 있었기 때문에 서독 정치인들은 동독의 변화상이나 체제의 성격에 대해서 정보를 왜곡하거나 사실을 주관적으로 해석할 수가 없었다. 그러나 우리의 경우 언론의 ‘유사국가기관화’¹⁷¹ 현상의 문제점은 논외로 하더라도 정당이나 정치세력간 갈등의 상당한 원인은 북한에 대한 정보의 부재나 정보접근 제약성에 따라 정치인들이 의도적 또는 비의도적으로 북한상황에 대한 판단·해석을 왜곡하는 데서 기인한다.¹⁷² 북한체제의 본질이나 변화 및 대남 적화전략 의지 등에 관한 민감한 문제

(SPD)의 신동방정책과 독일정책은 계승되었다. 이에 대해서는 송태수, “독일의 분단과 통일,” 유럽정치연구회 편, 『유럽정치』 (서울: 백산서당, 2004); “독일통일에서 의회와 정당의 역할,” 『한반도 평화과정과 국회의 역할』 (2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문, 2004.6.24) 참조. 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』은 독일정책이 국내정치 쟁점으로 크게 부각되지 않은 이유를 구조적 여건에서 찾고 있는바, 첫째, 한국의 대통령제에 대비한 의원 내각제 민주주의의 성격, 둘째, 서독의 동독에 대한 규범적 우세 견지, 셋째, 미국과의 원만한 관계 유지 등을 지적하고 있다. pp. 238~239. 물론 이러한 지적이 부분적으로 타당성은 있으나 제도적 차이라는 시사점은 우리에게 제한적 의미를 가질 수밖에 없다.

¹⁷¹ 언론이 비공식채널과 기획채널을 통하여 다원화된 사회엘리트를 정보원 유형으로 선택함으로써 단순한 환경감시자의 역할에서 벗어나 국가의 세세한 정책사안에 대하여 비판, 간섭하면서 언론 자신이 선호하는 모형을 적극적으로 제시하는 상황을 언론의 ‘유사국가기관화’(quasi-state agency: QSA)라 한다. 박승관·장경섭, 『언론권력과 의제동학』 (서울: 커뮤니케이션북스, 2001) 참조. 특히 대북관계 및 통일 관련 사안에 대해서는 정보의 제약성이 작동하는 상태에서 언론의 ‘의사권력기관화’ 여지는 더욱 커진다. 이러한 문제는 ‘조·중·동’ 대 ‘한·경·대’라는 용어를 의미미하게 만든다. 이영애, “한국 언론의 대북관 비교연구: 양대 서해교전의 보도내용과 보도태도를 중심으로,” 『북한연구학회회보』, 제6권 제2호(2002); 김갑식, “햇볕정책과 지식인: 신문 기고문 내용분석,” 『통일문제연구』, 제14권 제2호(2002) 참조.

¹⁷² 김연철은 정치세력간 갈등의 밑바닥에 ‘북한을 어떻게 볼 것인가’라는 문제가 자리잡고 있다고 주장한다. 즉 “북한을 실사구시로 분석하지 않고, 자기만의 ‘가상의 북한’을 만들고 제 주장을 고집하는 것이 근본원인”이라는 주장이다. 『한겨레』, 2001년 8월 24일. 실제로 이런 ‘나만 옳다’식 주장은 6·15 남북정상회담 이후 북한의 태도를 바라보는 시각에서 쉽게 확인된다. 즉 정부쪽은 “북한이 개혁·개방의 큰 길로 들어섰다”고 주장하지만, 보수층은 여전히 “북한이 변한 게 뭐냐”고 따진다.

와 관련된 사실적 정보가 과장되어 전사회적인 과잉민감반응(hyper-sensitive reaction) 현상이 나타나며, 이것이 대중적 갈등으로 증폭되기도 한다. 북한에 대한 객관적이고 사실적인 정보제공의 필요성이 대중적 차원에서뿐만 아니라 정치인과 여론형성 집단의 수준에서도 절실히 요청된다.

셋째, 대북·통일정책의 정치적 이용을 철저히 배제해야 한다. 정치세력 간 갈등에서 특징적인 점은 대북관계를 국내정치의 상황 극복을 위하여 전략적으로 활용하는 경우, 상대편 정치세력의 저항을 불러일으키거나, 국민적 냉소를 초래할 가능성이 많다는 사실이다. 앞서 지적한대로 2000년 6·15 남북정상회담의 정치적 파장은 클 수밖에 없었음에도 불구하고, 이러한 역사적 사건이 총선 사흘 앞둔 시점에 발표된 것이 대표적인 예로 지적된다. 이 외에도 1994년 선거 직전에 서둘러서 북한 쌀 지원선을 출항시킨 것의 문제점은 재론할 필요가 없다.

이러한 상황은 더욱 심각한 형국으로 발전되었는데, 특히 중·장기적 목표를 분명하게 갖고 있지 않았던 김영삼 정부의 출범 이후 남북관계 및 국내 대북여론의 경색과정은 남북간의 “현실적 갈등이 비현실적 갈등으로 변화하는 전형적 과정”을 보여주었다.¹⁷³ 즉 대내정치적인 이유로 인해 대북정책에 대한 입장을 경화시키고, 이 때문에 갈등의 시초에는 존재하던 의사소통의 기회가 점차로 불가능해지며 상호 선전적 비방의 증대를 초래하고 결국에는 의사소통과 타협의 가능성을 막아버린다. 갈등관계가 이러한 상황에 도달하게 되면 대내정치적인 선전상의 목적으로 과장된 정세인식이 현실적 정보에 기초한 현실주의적 의사소통의 흐름을 능가하게 되고, 새로운 정보와 그에 대한 평가는 점차로 객관성을 상실하게 된다.¹⁷⁴

특히 정치적 영향력이 큰 사안이나 정책의 수립 및 추진에서 투명성과

¹⁷³ 박형중 외, 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』, p. 72.

¹⁷⁴ Dieter Senghaas, “Zur Analyse von Drohpolitik in den internationalen Beziehungen,” Karl Kaiser (ed.), *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1971), p. 110; 박형중 외, 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』, p. 72에서 재인용.

합리성이 중요하다는 것을 확인하게 된다. 참여정부도 “법과 제도에 따라 정책을 추진하며 정책 추진절차와 방식을 개선함으로써 정책에 대한 대내외 신뢰도를 제고하는 데 중점을 두겠다”고 하였지만, 이 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 것이다. 정책수립·추진의 투명성과 합리성 외에 대북·통일정책의 정치적 이용이 철저히 배제되어야 한다.

넷째, 여야가 정책대결을 펼치고 정치인들이 정책적 비전 제시에 노력하는 정치문화를 창출해야 한다. 여기에는 한국의 정치권력구조의 문제와 이를 통한 의사형성기제 작동방식과, 다른 한편으로 정치문화의 문제가 관련된다. 현행 대통령제 하에서는 대통령도 국회도 모두 국민투표에 의해서 선출되기 때문에 양측 모두 정당성을 과시할 수 있음에도 불구하고 정당은 정치적 책임이나 정책형성에서 그다지 큰 역할을 하지 못한다.¹⁷⁵ 대통령 중심으로 권력이 집중되어 있는 조건에서 야당은 차기 대선 승리를 통한 권력장악을 목표로 한 정치담론 형성에 주력하게 되는데 야당은 어떻게든 정부 정책과 성과를 폄하하려고 한다. 더욱이 우리 정당과 정치세력들은 정책 타당성과 합리성 차원에서의 대북정책 논쟁보다는, 이른바 친북·진보세력 대 냉전·수구세력이라는 등식과 어휘를 사용한 투쟁을 선호하고 있다.¹⁷⁶ 정책논쟁이 아니라 이데올로기 논쟁에 의해 크게 영향을 받는 경향이 나타나게 되었다. 정당의 정치적 책임이나 정책형성에서의 미미한 역할은 특정 개인 중심적이고 지역주의에 근거한 정치문화의 문제와 중복되어, 정책·이념 대결에서 정당의 역할보다는 대중언론매체의 여론주도 역할이 더 크게 되거나 각종 시민단체의 목소리가 더 중요한 역할을 하게 된다. 그 결과 정당은 정책제안 및 정치적 논리 제공에서 후진적인 상태에 놓여있다. 정당의 대국민 정치교육적 노력이나 정책대결보다는 말꼬리를 물고 늘어지는 식의 정쟁이나 국민정서에 호소하는 정치적 수사가 많이 발

¹⁷⁵ 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』, p. 242.

¹⁷⁶ 한국사회에서의 정책적 혹은 정책정당간 경쟁문화는 분단조건에 의해 강화되어진 ‘매카시즘’ 정치문화와 미분화된 좌우의 정치이념간 경쟁이라는 정치사적 제약으로 인해 기본적인 한계를 안고 있(었)다. 이에 대해서는 진방식, 『분단한국의 매카시즘』 (서울: 형성사, 2004); 선우현, “한국 사회에서 진보/보수간 이념적 대립구도의 왜곡화” 참조.

달되어 있다.

이러한 현상은 여당과 야당 모두에게 공통된 것으로 이의 극복을 위해서는 여론주도층이나 대중매체가 정치인들에게 정책적 비전의 창출 능력을 묻는 정치문화 창출 노력이 필요하다는 것을 시사한다. 정치문화의 형성은 정치인이라는 생산자 측에서만 아니라 수요자 측에서의 변화요구 사이의 교호작용을 통해 발전된다. 수요자 측에서의 정치문화 변화를 촉발시켜 내는 것도 중요한데, 특히 수요성향이나 기호를 선도하는 대중매체의 중요성은 재론을 필요로 하지 않는다.

다섯째, 정당간 정책경쟁의 제도적 틀이 마련되어야 한다. 정당간 정치이념의 다양성과 정당의 자율성 보장을 특징으로 하는 서독사회는 차별화된 정당들 사이의 평화·통일정책의 경쟁을 통하여 분단국가의 구조적 문제인 정치이념의 제약성을 극복할 수 있었다. 서독 시민들은 정당간 다양한 평화·통일정책의 경쟁에 직·간접적으로 참여함으로써 오히려 정책형성 및 추진과정에서 사회에 통합되었다. 이는 오랜 분단에 따른 이념적 단절 상황에도 불구하고, 1990년 독일통일 이후 이념적 분단을 짧은 시간 내에 극복할 수 있는 기반으로 작용하였다.

우리의 경우 대북·통일정책과 관련하여 이른바 ‘초당적 국론합의와 협력’이라는 표현이 시사하듯이, 정치세력간 대립·갈등의 존재 자체를 부정 시해왔다. 그러나 1980년대 말~90년대 초 사회적 변화와 문민정부의 출현 등을 거치면서 남북관계와 통일문제를 둘러싼 정치적 이념대립 구도에는 큰 변화가 발생하였다. 정당간 남북관계와 통일문제를 둘러싼 정치적 대립구도가 형성되었을 뿐만 아니라, 갈등요인으로까지 작용하고 있는 상황에서 초당파성 요구는 현실을 무시하는 것이며, 통일정책에 본원적으로 내재하는 당파성을 의도적으로 외면하는 것이다. 오히려 현재의 상황은 당파적 정책경쟁을 통해서 정책의 민주성과 정당성을 확보하는 과정으로 발전해야 한다. 그리고 이 과정에서 정부는 국회나 정당의 정책결정 참여를 유도하여야 하는데, 극단적인 의견대립이나 비생산적인 소모적 논쟁의 극복이 무엇보다 중요하다. 남북관계의 진전이 정부나 여당의 정치적 과실로

만 인정되는 상황으로 전개되고 그 과정에서 남북관계가 일시적으로 위기 상태에 빠질 경우 보수 야당으로부터의 협력은 어려워질 것이다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 제도적 장치의 모색이 필요가 있다. 이와 관련하여 올 5월 31일 「남북관계발전특별위원회」 설치에 대한 열린 우리당과 한나라당의 합의를 주목할 수 있다.¹⁷⁷ 남북관계발전특별위원회를 관련 사안에 관한 대화와 협력의 무대로 운영할 경우 북한·통일문제 관련 갈등의 해소창구로 활용할 수 있다. 여야는 당내에서 비중이 있는 인사를 중심으로 위원회를 구성하여 당 지도부가 위원회의 활동 및 권고를 간과할 수 없도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 여야는 이를 법제화하고 정부는 특별예산의 지원을 적극 고려하여 위원회 활동을 활성화할 뿐만 아니라 이를 통해 내실화를 도모해야 할 것이다.

한편 위원회는 보수 및 진보진영의 대북정책 전문가들로 국회 내에 남북관계발전특별위원회의 자문위원을 구성하고 수시로 전문가회의를 개최하여 정책자문을 받거나 이들이 참여하는 공청회를 개최하여 여론수렴을 도모하도록 해야 한다. 전문가들은 특정 사안을 둘러싼 정책별 입장과 관련하여 정당간 및 시민단체들 사이에 존재하는 다양한 스펙트럼을 소개하고, 국회 남북관계발전특별위원회는 양 극단의 입장 채택을 배제하도록 한다.

여섯째, 국회 스스로 갈등 극복을 위해 노력해야 한다. 한국 권력체제에서 국회가 대통령 및 행정부와의 관계에서 제도적 자율성을 가지지 못하여, “제도가 안정성을 확보하고 기대되는 바의 기능을 원활히 수행하여 그 존재가치를 부여받기” 어려운 상태라고 할 수 있다.¹⁷⁸ 한국의 국회가 ‘분열적 국회’에서 ‘경쟁적 국회’로 이행하는 과정에 있다는 점을 고려하더라도, 대북정책 및 통일정책을 둘러싸고 국회가 분열적 모습을 반복할 가능성이 높다.

한편 국회가 정당간 국내정치적 경쟁의 장으로 제도화되어 있는 헌법기

¹⁷⁷ 이에 대해서는 김용현, “한국의 대북정책과 회의 역할,” 『한반도 평화과정과 국회의 역할』 (2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문, 2004.6.24); 구갑우, “북한 핵문제와 초당적 협력의 정치,” 『한반도 평화과정과 국회의 역할』 참조.

¹⁷⁸ 박찬욱, “한국 의회정치의 특성,” 『의정연구』, 제1권 1호(1995) 참조.

관이라고 했을 때, 이러한 기능에 대한 국민적 요청이 아주 강하다는 것을 정치인 및 정치세력들이 인식해야 한다. 최근 정치제도로써 국회의 학습능력이란 주제가 연구 테마로 되고 있다.¹⁷⁹ 제도적 학습이란 제도의 가(可)측정 변형 능력을 의미하며, 제도는 자체로서 스스로 변화하는 지도이념을 지향한다는 것이다. 학습능력이 있는 국회란 학습능력이 없는 제도보다 더 효율적이고 따라서 더욱 안정적이라고 할 수 있다. 물론 이러한 학습능력은 학습효과가 현실화할 수 있는 조건의 여부가 중요하다. 특히 제도적 전환능력은 자유로운 틀을 전제한다. 다른 한편 학습과정의 방향은 구체적인 제도적 질서와 시민의 기대수준이나 기대치에 달려 있다. 국회의 신뢰상실은 국회에 대한 시민의 태도를 반영하는 것이다. 그러나 자유주의 체제에 내재하는 제도적 학습능력을 통해서 국회가 변화할 때, 국회에 대한 시민의 신뢰는 형성·성장될 수 있을 것이다. 결국 정당 및 국회가 북한·통일 관련 수용력의 확대를 위해 스스로 노력해야 한다.

나. 시민단체

(1) 시민단체간 대화 활성화

시민단체사이의 남남갈등을 해소하기 위해서 우선 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제하기 위해 노력해야 한다. 성조기·인공기 불태우기, 한총련의 탱크 시위, 대구 유니버시아드 대회 기간 북한자극 행위, 협박과 위협 시위 등 자극적·반(半)폭력적 행위는 우리 사회에서 추방되어야 한다. 시민단체들은 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수에 대한 ‘최소주의적 합의’에 동의할 필요가 있다.

그렇지만 이제까지 통일문제와 관련해 진보와 보수단체는 최소한의 합의도 이루지 못한 채 양극으로 치달으며 상대방을 공격하고 대립각을 세워왔

¹⁷⁹ Werner J. Patzelt (ed.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003) 참조.

다. 최소한의 합의점을 찾기 위해서는 논의의 공간이 필요했지만, 그 동안 남남갈등을 해소하기 위한 논의의 장(場)이 존재했는지 반문하지 않을 수 없다. 성향이 다른 시민단체사이의 남남갈등은 통일문제에 대한 충분한 논의가 부족했기 때문에 오히려 증폭되어 왔다. 이런 점을 감안한다면 보수에서 진보까지를 망라하여 시민단체들이 서로 만나 대화하고 토론하는 남남 대화의 자리를 마련하여 남남대화를 실천하는 것이 매우 중요하다.

이런 맥락에서 『민족화해범국민협의회』(민화협)의 결성은 분단 반세기 만에 통일문제 논의와 활동에 있어서 구심체의 탄생을 의미한다는 점에서 높이 평가할 만하다. 민화협은 남북한 당국이 통일지향적 방향을 지향하도록 민간의 목소리를 대변하는 동시에 민간차원의 통일운동을 적극 지원·활성화하는 것이 주된 역할을 명시하고 있다. 민화협은 “통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민족의 화해·협력과 평화실현을 통해서 민족 동질성을 회복하는 것을 목적”으로 내세우고 있기 때문에 통일문제에 대한 ‘남남대화’의 중요성을 부각시키고 있다.

민화협은 출범 초기 보수단체와의 합의를 중시한 나머지 통일운동을 주도해왔던 진보단체들로부터 활동의 진보성을 담보하지 못한다는 비판을 받았다. 관변단체라는 오해를 받음은 물론 대화나 만남의 과정에서 시행착오를 겪기도 하였다. 그렇지만 민화협은 보수와 진보인사가 함께하는 남남 대화를 활성화하였고, 정부의 대북정책에 대한 보수단체의 노골적인 반대 행동을 억제하는 역할을 수행하였다. 특히 민화협을 통해 진보와 보수세력이 함께 어우러져 북측과 교류하고, 공동으로 북에 대한 입장조율을 모색하였던 것은 큰 성과라고 할 수 있다.¹⁸⁰

¹⁸⁰ 원래 ‘민화협’은 북한이 결성한 ‘민족화해협의회’에 대응하는 민간기구로서 8·15 통일대축전 준비와 향후 대북 민간교류의 창구 역할을 담당하는 성격을 지닌 것이었다. 해마다 ‘6·15 남북공동선언 실천을 위한 민족공동행사’와 ‘8·15 민족통일 대축전’의 개최를 통해 당국간 협상이 결렬될 시점에 남북한 간 교류를 이어주는 가교 역할을 하였다. 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, p. 79; 정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 13.

이런 성과에도 불구하고 민화협의 활동에서 제기된 문제점과 비판은 민화협이 정부의 결정으로부터 자유롭지 못하였고 무수한 단체가 여기에 가입하고 있었다는 점에서 출발한다.¹⁸¹ 독립성이 부족하다거나 친정부적이라는 오해, 일부 사업추진과정에서 정부의 간섭, 상대적으로 급진적인 단체를 포용함에 있어서의 실패 등은 민화협이 정부로부터 일정한 지원을 받고 정부와 원활한 협조체제를 유지했기 때문에 자초한 일이라고 할 수 있다. 실제로 수많은 단체가 가입된 까닭에 내부 의사소통에는 적지 않은 문제가 있었다고 볼 수 있다. 특히 진보와 보수단체(진영)는 중요한 사업에서의견 불일치로 사업 추진력을 약화시키는 결과를 낳기도 하였다. 무엇보다도 민화협 내부에서 제기된 쟁점의 하나는 민화협이 활동의 중심을 남북교류에 두면서 남남대화에 소홀하지 않았느냐 하는 것이다.

「평화포럼」의 활동은 남남대화를 실천한 또 다른 사례로서 소개할 가치가 있을 것이다.¹⁸² ‘온건한 보수에서 합리적인 진보’를 망라하려는 취지에서 준비된 이 모임은 포럼 형식을 통해 사회 지도층 인사를 모으려 했다. 남남갈등의 발원지가 될 수도 있는 명망가 집단이 남북문제에 대해 최소한의 합의점에 도달할 수 있도록 여론 주도층을 조직해 나가고자 하였다. 성향이 다른 사회 지도층 인사들이 절충적 입장과 조화를 모색하는 방식으로 서로 중간 지점을 확대시켜 나가서 최소한의 합의점에 도달하면, 이를 토대로 정부의 태도나 한반도 주변강대국의 정책에 대한 시민사회의 입장을 전달한다는 것이다. 평화포럼은 평화통일문제에 시민사회가 개입하면서 시민단체 사이의 갈등 해소의 가능성을 보여준 사례로 평가받을 수 있을 것이다.

(2) 통일운동의 대내적 기반 확대

시민단체들의 통일문제 관련 활동은 의도치 않은 결과로서 ‘남남갈등’이라는 사회적 분열현상을 초래하였다. 현재의 남남갈등은 지역감정, 미국관, 북한관, 세대 차이 등 복합적 요인에 의해 발생하고 있지만 그 핵심은 이념

¹⁸¹ 이우영 · 최수영 · 조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, pp. 34~35.

¹⁸² 정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” p. 14.

과 연관된 안보문제, 현실적으로는 미국과 북한 문제로 좁혀지고 있다. 이런 현상이 지속되는 한 남남갈등은 더욱 커지고 대북정책의 추진력은 약화될 수밖에 없다.

사실 통일 관련 시민단체의 주된 활동의 하나는 정부의 통일 논의의 독점을 막고, 보다 대중적이고 자발적인 통일운동을 전개하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이런 통일운동을 시민단체가 사회적 갈등없이 이끌어 나가기 위해서는 시민단체 구성원 개개인이 북한 및 통일문제와 관련해 소양을 갖춘 건강한 인격체로 거듭나야 할 것이다. 시민단체의 구성원이 건강할 때 남남갈등과 같은 시민단체 사이의 소모적인 대결은 줄어들게 될 것이다.

그럼에도 불구하고 통일 관련 시민단체의 사업은 주로 북한에 대한 지원 사업 위주로 진행되어 왔을 뿐 남남갈등을 중화시키기 위한 구성원에 대한 사전작업에는 소홀했음을 부인할 수 없을 것이다. 시민단체 활동의 대중적 기반이 되는 국민들에 대한 통일 관련 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업이 취약했다고 할 수 있다.¹⁸³ 따라서 지금까지 대북 인도적 지원사업이나 기타 활동을 통해서 어느 정도 대중성을 갖춘 성과를 바탕으로 국민들을 위한 적극적인 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업을 보다 강화하는 것이 필요하다.

통일의 대중적 기반 확충사업은 통일교육체제의 개편과도 맞물려 있는 문제이다. 현 통일교육체제는 남북관계 개선이 전제되지 않은 상태에서 골격이 만들어진 것이라 할 수 있다. 이에 따라 통일교육은 소수 선발인원에 대한 직접 방북교육 시스템, 통합되지 않은 학교교육, 취약한 국민교육체계, 교육전문가의 절대부족 등을 노출하고 있어 남북관계 개선과 통일교육 수요의 급증상황에 대해 한계를 지니고 있다. 통일의 기반확충 및 통일역량의 제고(현실화)라는 차원에서 통일교육에 대한 종합적인 재검토가 필요하다. 특히 통일교육을 시민교육차원의 일환으로 전환해 나가야 할 것이다.¹⁸⁴

이를 위해 통일교육원의 기능을 직접 교육기관으로부터 확대·발전시켜 통일교육전문가 양성 및 통일교육 관련 종합지원센터로 전환해 통일교육

¹⁸³ 정영철, “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제,” pp. 86~87.

¹⁸⁴ 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, pp. 86~87.

지원 및 통일교육 종합시스템의 중심으로 개편하는 것이 필요하다. 현 학교 및 대국민 통일교육을 종합적으로 재검토하여 통합적인 교육 및 관리시스템을 구축하는 것이 시급하다. 각 지역에 통일교육지원센터 등을 설립하여 통일교육을 공급자 위주가 아닌 수요자 중심으로 전환해야 한다. 또한 통일연구원 등 통일 관련 연구기관의 기능을 확충해 향후 통일수요의 증가에 부응할 수 있도록 사전에 대비해야 한다.

(3) 시민단체간 역할 분담

북한 및 통일문제와 관련하여 정부와 시민단체간 또는 시민단체가 역할 분담을 하는 것이 필요하다. 정부와 시민단체간 역할분담이 필요한 대표적인 분야가 북한인권문제이다.

통일 관련 시민단체들의 활동은 우리 사회에 짓눌려있던 민족적 감정의 고취, 북한에 대한 반공주의적 시각의 교정, 남북한의 실질적인 교류·협력의 증진, 정부의 전향적인 대북정책의 전개 등에 있어 상당한 기여를 하였다. 그럼에도 불구하고 시민단체들은 북한인권문제에 대해 몇몇 단체를 제외하고는 관심이 부족한 실정이다. 북한의 인권문제는 과거 남북한 체제 경쟁이 한창일 때는 북한에 대한 비판과 공세의 차원에서 정부 당국이나 관변단체에 의해서만 다루어져 왔다.

국제인권단체들이 한결같이 지적하는 것처럼 북한의 인권상황은 아직까지 근본적으로 개선되지 않고 있다. 북한인권문제는 북한 사회주의체제의 속성과 깊은 관련이 있기 때문에 단시일 내에 해결될 사안이 아니다. 그러나 언제까지 북한의 열악한 인권상황을 그대로 방치할 수 없으며 민족의 화합과 평화적 통일을 위해 반드시 해결되어야 할 문제이다. 이런 맥락에서 인권문제와 같은 북한의 부정적 측면에 대해 지금까지 대부분의 민간단체들이 함구해 왔지만, 이런 부분에 대해서도 이제는 시민단체들이 비판의 목소리를 낼 필요가 있다.

북한의 부정적 측면의 하나인 인권문제를 정부가 앞장서서 거론할 경우 북한당국을 자극하여 남북 화해·협력 추진에 역행할 수도 있다. 그렇기 때

문에 정부는 국제인권기구와의 연대 하에, 그리고 민간부문과의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권의 개선을 모색하는 종합적·입체적 대북 인권전략을 수립하여 신중하게 추진해야 할 것이다. 그렇지만 분단의 안정적 관리 차원에서 북한과 협상을 해야 하기 때문에 정부의 노력에는 한계가 있다. 따라서 향후 국내 인권 시민단체들은 북한 인권실상에 대해 보다 더 많은 관심을 기울이고 북한 인권개선을 위한 적극적인 활동을 하는 것이 요청된다.

한편 1990년대 후반부로 들어오면서 대부분 보수로 분류될 수 있는 일부 인권단체들에 의해 북한인권문제가 거론되기 시작하였다. 최근 이 분야에서 활동하는 단체들은 과거와는 다른 차원에서 북한의 인권을 논의하고 개선을 위해 노력하고 있다. 특히 실체적인 북한인권 실태 개선과 관련하여 시민적·정치적 인권, 경제적 인권, 사회적·문화적 인권 등 다양한 분야의 북한인권 중에서 어느 것부터 먼저 제기할 것인지 혹은 개선 노력을 펴 나갈 것인지에 대하여 시민단체간 입장이 다르다.

그러나 북한의 부정적 측면에 대해 거론하거나 비난하는 것에 대해 일부 시민단체들은 남북화해시대에 걸맞지 않다는데 유무형의 압력을 행사하고 있다. 통일연대는 자유북한방송 사무실로 몰려가 방송중단을 요구하면서 한바탕 소동을 벌이기도 하였다. 통일연대가 자유북한방송을 중단하라고 요구한 이유는 남북화해시대에 웬 북한 비방방송을 내보내느냐는 것으로 북한이 상호 비방행위를 중단하고 있으니 응당 우리도 적극 협조해야 한다는 것이다.¹⁸⁵ 물론 이러한 주장에도 일리가 없는 바는 아니지만, 국가적 실체로서의 북한에 대한 평가와 관련해서는 다원주의 사회에서는 각기 평가가 다를 수밖에 없다는 점을 인정하는 것이 중요하다.

이런 맥락에서 2001년, 2002년 제주도 인권세미나에서 이루어졌던 북한 인권문제에 대한 토론은 참가자들에게 문제를 객관화시키면서, 이에 대한 성찰과 상호 이해를 높이는 계기가 되었다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.¹⁸⁶ 특히 2003년 회의에서는 진보적인 통일운동단체들도 북한인

¹⁸⁵ 신주현, “북한의 평화 공세와 대남선전선동 실태,” 『탈북자들』, 제37호 (2004.7), p. 11.

¹⁸⁶ 한국인권재단 엮음, 『한반도의 평화와 인권 1, 2』 (서울: 도서출판 사람생각,

권문제에 대해 보다 적극적으로 대응할 필요성이 인정되었다. 그러나 통일 문제를 담당하는 개혁적 시민단체들의 북한인권문제를 둘러싼 활동은 아직까지 가시화되지 않고 있다.

따라서 인권문제를 포함하여 북한의 부정적인 측면을 거론해야 할 당위성과 필요성, 이와 관련한 정부의 입장 및 시민단체사이의 이견 등을 종합해 볼 때 이러한 사안에 대해서는 시민단체 내에서 일종의 ‘분업’ 또는 역할 분담이 이루어지는 쪽으로 가닥을 잡는 것이 바람직한 것으로 보인다.¹⁸⁷ 직접적인 교류와 지원을 하는 시민단체들은 비판을 삼가고, 그렇지 않은 단체들은 남북관계에 결정적인 타격을 가하지 않는 범위 내에서 조심스런 비판을 제기할 수도 있을 것이다. 시민단체들은 각각의 역할을 인정하는 가운데 ‘조화와 병행’을 모색해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 문제를 가시화하고 겸허하게 토론하는 자세가 필요하며 시민활동에 대한 시민단체의 자기성찰적 점검이 요구된다.

(4) 법·제도의 정비 및 개폐

현재 문제가 되고 있는 통일 관련 시민단체사이의 갈등 중에는 법·제도의 정비 및 개폐를 통해 어느 정도 해소가 가능한 것도 있을 것이다. 「남북교류협력법」 제정 목적의 하나는 통일정책 추진을 위한 대북접촉의 법적 근거를 마련하고 일부 인사들의 불법입북에 적용할 범규마련이라는 당면문제의 해결이었다. 그러나 의미있는 변화가 진행되고 있는 남북관계를 현행 「남북교류협력법」으로 규율하기에는 역부족이다. 시민단체에 대한 정부의 재정 지원을 둘러싼 갈등의 경우 법·제도적인 정비가 따르지 못해 발생한 측면도 있다.

정부는 법률의 전면적인 개정이 필요하다는 점을 인정하면서도 시행령의 개정이나 임의로 제정할 수 있는 통일부고시를 통해 지엽적인 문제를 해결하는 방식으로 일관해 왔다. 위임입법의 문제점이 드러난 사례로 2002

2002) 참조.

¹⁸⁷ 정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” p. 16.

년 새해맞이 남북공동행사가 통일부의 방북불허로 인하여 무산된 사건을 들 수 있다.¹⁸⁸ 정부는 시민단체의 대북 교류·협력 및 지원사업을 지원하기 위해 위임입법 사항을 축소하고 법령의 명확한 내용과 절차를 고지해야 한다. 이를 위해서는 「남북교류협력법」의 전면적인 개정을 포함하여 민간 차원의 대북지원 활성화를 위한 법·제도적 여건이 개선되어야 한다.

제도 정비의 일환으로 정부측 인사로만 구성되어 있는 「남북교류·협력추진위원회」는 교류·협력의 활성화와 비정치화의 차원에서 민간인이 포함되도록 개정되어야 한다. 「남북교류·협력추진위원회」에 시민단체를 비롯한 민간이 참여하는 것은 교류·협력에 있어서 정부와 민간의 제도적 협력체계 구축이라는 측면에서 긍정적 효과를 발휘할 것으로 보인다. 특히 북한에 대한 지원사업을 전담하는 기관을 설립해 대북지원에 관한 통합적인 계획과 전략의 수립, 북한의 개발협력 사업에 대한 자문, 부처별 그리고 시민단체사이의 대북지원사업에 대한 조정, 통일 관련 시민단체의 지원과 육성 등을 체계적으로 추진할 필요가 있다.¹⁸⁹ 이를 통해 정부의 재정 지원을 둘러싼 시민단체사이의 갈등이 다소간 해소될 수 있을 것이다.

헌법재판소의 국가보안법 합헌 결정에 이어 대법원의 국가보안법 존치 필요성을 담은 판결문이 나오고, 대통령이 국가보안법의 폐기가 바람직하다고 밝히자 또 한번 국론이 극단적으로 분열되고 있다.¹⁹⁰ 국가보안법의 개폐를 둘러싸고 찬반 논란에 휩싸인 진보적 인권·시민단체와 보수단체

¹⁸⁸ 당시 통일부는 200여명의 참가자 중 46명에 대해서 방북을 불허했다. 이들 대부분이 소속된 통일연대는 항의의 표시로 행사불참을 선언했고 북측도 참가를 거부하여 대회는 무산되었다. 방북 불허자들은 정부를 상대로 ‘재량권 남용에 따른 손해배상 청구소송’을 제기했다. 재판과정에서 통일부는 이들에 대한 방북불허의 근거로 통일부의 내부규정을 제시한 바 있다.

¹⁸⁹ 이종무, “남북협력재단 설립, 더 이상 미룰 수 없다,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제2차 전문가 토론회(2004.6.11) 발제논문 참조.

¹⁹⁰ 대법원 1부(주심 이용우 대법관)는 국가보안법 위반(찬양·고무) 등 혐의로 기소된 이모씨 등 전 한총련 대의원 2명에 대한 상고심에서 “피고인들의 상고는 이유없다”며 각각 징역 2년 6월을 선고한 원심을 확정(2004.8.30)했다. 한편 노무현 대통령은 MBC ‘시사매거진 2580’의 500회 기념 프로그램인 ‘대통령에게 듣는다’에 출연(2004.9.5), 국가보안법 폐지를 ‘역사적 결단’의 문제라고 강조하면서 보안법을 없애야 ‘이제 드디어 대한민국이 문명의 국가로 간다’고 말할 수 있다고 했다.

사이의 첨예한 대립은 우리 사회의 분열상을 극명하게 드러내고 있다.¹⁹¹ 이와 같은 국가보안법 개폐에 대한 정치권은 물론 시민단체를 포함한 국민들의 대립 양상은 더 이상 미룰 수 없는 중대한 사안이다.

국가보안법 문제는 개정이나 폐지, 어느 쪽으로 결론이 나더라도 여야 합의에 따른 조속한 해결이 바람직할 것으로 보인다. 만약 정치권에서 해결이 불가능하다면 국민투표와 같은 방식을 통해서라도 이 문제는 처리되어야 할 것이다. 많은 국민들이 그 결과에 승복하지 않고 반발할 것은 분명하지만, 지금과 같은 상태로 두는 것보다는 국론분열 양상이 상당히 완화될 것이기 때문이다. 그리고 시간이 지나면서 이 문제는 차츰 논쟁의 대상에서 벗어나 국민들의 관심사에서 멀어지게 될 것으로 보인다.

(5) 투명한 재정지원과 지원방식의 다각화

한국의 대다수 시민단체는 열악한 재정문제로 활동의 제약을 받고 있기 때문에 시민운동이 장기적 전망을 가지고 도약하기 위해서는 재정난 해결이 시급한 실정이다. 재정적인 어려움은 일반적인 시민단체와 마찬가지로 통일 관련 시민단체에 있어서도 동일하게 나타나는 현상이다. 취약한 재정 구조는 시민단체의 남북 교류·협력 활성화와 대북지원 활동에서 걸림돌로 작용할 수밖에 없다. 이와 같은 재정적 기반의 부실은 종종 사업영역 확보나 조직 유지의 차원에서 통일 문제 관련 시민단체사이의 갈등으로 비

¹⁹¹ ‘대한변호사협회’와 ‘민주사회를 위한 변호사 모임’ 등은 “인권침해 논란이 있었던 보안법을 폐지하는 데 전적으로 찬성한다”고 환영했다. 반면 ‘헌법을 생각하는 변호사 모임’은 “반국가 행위를 한 사람에 대한 인권을 주장하며 보안법을 없애자는 것은 모순”이라며 반박했다. ‘국가보안법 폐지를 위한 시민연대’ 측은 “노 대통령의 발언은 시의 적절한 것”이라며 “열린우리당은 국가보안법 폐지에 당장 착수해야 한다”고 촉구했다. ‘인권운동사랑방’, ‘천주교인권위원회’ 등 17개 시민단체도 “보안법은 정치적 반대자를 탄압하던 독재정권 안보법이자 반인권적 악법”이라며 폐지를 주장했다. 그러나 ‘재향군인회’ 등 보수 단체들은 “남북한이 대치하고 있는 상황에서 보안법 폐지는 시기상조”라며 “노 대통령의 발언은 보안법을 없애라는 북한 측의 주장에 맞장구치는 격”이라고 비판했다. ‘바른사회를 위한 시민연대’ 측은 “대통령의 발언은 헌법재판소와 대법원의 의견을 완전히 무시한 것으로, 법에 문제가 있다면 일부 조항을 개정하는 방향으로 가야 한다”고 밝혔다. 『중앙일보』, 2004년 9월 7일.

화되기도 한다.

우리 사회의 경우 시민단체가 자체적인 노력을 통해 단기간에 회원중심의 재정구조를 확보하기는 어렵다. 시민단체(NGO)의 활동이 활발한 선진국의 경우 회원의 기부금을 중심으로 운영되고 있으나 우리 사회는 아직 시민사회가 성숙하지 못했다. 따라서 시민단체의 자율성을 해치지 않은 범위 내에서 정부의 지원이 다각도로 모색되어야 한다. 시민단체 활동에 대한 정부의 재정지원은 중요하며 대다수 시민단체는 정부의 지원을 기대하고 있다.¹⁹²

통일 관련 시민단체의 남북 교류·협력 참여와 대북지원 확대를 위해서는 이들 단체에 대한 재정지원이 필요하다. 현재 정부가 조성한 남북협력기금의 지원을 확대하고 시민단체를 통한 교류·협력이 다양하게 이루어질 수 있도록 재정지원을 보다 융통성있게 실시할 필요가 있다. 시민단체에 대한 남북협력기금의 지원은 사업별 지원형태가 바람직하며 철저한 심사 및 사후관리가 이루어져야 할 것이다. 시민단체들의 역량 제고를 위해서 정부지원의 확대는 필요하지만, 집행과정에서의 공정성과 투명성이 반드시 담보되어야 한다.

시민단체가 대북사업 또는 탈북자 교육 등과 같은 특정사업을 시행함에 있어서 남북협력기금을 사용하고자 할 경우 개별 시민단체에 대한 차별이 존재할 수 있다. 예를 들어 규모가 크고 사업실적이 많은 시민단체는 남북협력기금의 사용이 유리한 반면, 군소 시민단체의 경우 재정지원 확보에 있어 성공할 가능성이 낮다. 2003년도에 「남북협력기금」은 매칭펀드 형식으로 16개 시민단체의 16개 사업에 모두 75.3억 원이 지원되었다. 그렇지만 ‘나눠먹기식’의 배분에 불과하다거나, 정말로 규모있고 의미있는 사업에는 도움이 되지 않았다는 등의 평가를 통해 볼 때 오히려 정부의 지원 정책에 대한 불만을 증폭시키는 결과를 초래했을 따름이다.¹⁹³

¹⁹² 성경룡·김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』 (서울: 정무제1장관실, 1997), p. 53.

¹⁹³ 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』, p. 63.

정부는 통일 관련 시민단체에 대한 투명성이 확보된 재정 지원의 확대와 함께 지원방식을 다각화해 나가야 할 것이다. 시민단체에 대한 정부의 재정지원은 방식에 따라 크게 재정협력방식(co-financing)과 위임 또는 하청계약방식(sub-contracts)으로 나누어 볼 수 있다.¹⁹⁴ 정부는 해당사업의 특성과 시민단체의 성격 및 사업수행능력을 고려하여 사안에 따라 ‘재정협력방식’과 ‘위임방식’을 적절히 안배하는 지원책을 구사할 필요가 있다. 국민운동차원의 교류·협력사안이나 시민단체의 사회적 영향력과 역량을 효과적으로 활용할 필요가 있을 경우 Matching grants 혹은 Block grants 등의 방식이 효과적일 것이다. 반면 시민단체의 전문성과 노하우(know-how)가 남북 교류·협력사업에 필요할 경우에는 사업의 효율성 제고를 위해 ‘위임방식’의 재정지원이 고려될 수 있을 것이다.

다. 언론분야

(1) 이념적 대립과 혼돈을 극복하기 위한 언론의 역할

남북정상회담이 열린 이후 남북한간의 교류 및 협력에는 뚜렷한 진전이 있었으며, 그 과정에서 남한 언론매체가 북한을 보도나 프로그램 제작을 위한 소재로 삼는 경향이 늘어났다. 그러나 아직도 언론이 북한 문제를 바라보는 시각은 크게 보아서 양분되어 있다.

보수언론은 비정치적 분야에서 민족동질성을 회복해야 한다는 주장을 정면으로 배격하지는 않지만, 교류확대가 자유주의 체제의 근간을 위협할지 모른다는 우려와 함께 정치, 군사, 안보 분야에서는 국가이익을 철저히

¹⁹⁴ ‘재정지원방식’은 시민단체가 기획하는 사업에 대해 정부와 시민단체가 일정 비율로 재정을 분담하는 방식으로 정부의 지원비율은 국가별, 사안별로 차이가 있다. ‘위임방식’은 정부가 기획하는 사업에 대해 전적으로 정부가 재정을 지원하고 시민단체는 대리로 사업을 집행하는 방식이다. 김채형, 『OECD회원국의 NGO활동』(서울: 한국국제협력단, 1992), pp. 30~35; 김혜경, “개발 NGO의 현황과 발전방향,” 김혁래 외 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』(서울: 경실련, 1997), pp. 126~129. 통일 관련 시민단체에 대한 정부의 재정지원방식 다각화에 대해서는 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, pp. 74~76 참조.

고려해야 한다는 논지를 펼치고 있다. 따라서 북핵문제나 NLL을 둘러싼 남북간의 분쟁, 국가보안법 폐지 논쟁 그리고 송두율교수 사건처럼 정치, 군사적 사건의 경우 남한의 보수적 정치세력과 언론매체들은 국가안보의 논리로 재무장하는 경향을 보인다.

반면 진보세력과 이를 대변하는 언론매체들은 국가안보를 앞세우는 주장을 ‘냉전회귀’로 간주하고 통일로 나가기 위해서는 무엇보다도 민족화해가 중요하다고 보고 있다. 이들은 자유민주주의의 수호보다는 민족주의의 부흥에 초점을 맞추면서 북한에 대한 비판에는 매우 조심스러운 입장을 보이고 있다. 보수언론이 우파적 입장을 고수하고 있다면, 진보언론은 이념의 축을 조금 더 ‘좌’측으로 이동시키려는 의도를 보이고 있다.

이처럼 남한 언론이 북한 문제를 대립적인 시각에서 바라보고 있기 때문에 국민들은 혼돈에 빠질 우려가 있다. 결국 독자나 시청자들은 자신의 가치관에 입각하여 혼돈스러운 이념적 논쟁을 지켜보고 있다. 남북한간은 물론 남한 내에서도 통일 이후의 사회체제에 대한 사회적 합의가 형성되지 않고 있는 한, 이념적 혼돈은 쉽사리 사라지지 않을 것이다.

통일과 같은 국가의 중대사를 놓고 벌어지는 이념적 논쟁을 피할 길은 없다. 그러나 지금 언론을 통해 벌어지고 있는 이념논쟁이 과연 합리적이고 생산적인지, 논쟁참여자들이 정해진 규칙을 잘 따르고 논쟁의 목적에 대해 합의하고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 객관적인 사실에 근거한 합리적 토론이 아니라 소문과 추측을 이용하여 권력투쟁을 위한 수단으로 북한 문제를 이용하고 있다면 이는 매우 우려스러운 상황이다. 혼란과 혼돈이 필요이상으로 오래 지속되거나 관리가 가능하지 않은 상황으로까지 치달게 된다면 막대한 사회적 비용을 지불해야 하기 때문이다. 따라서 이 시대는 언론매체의 사회통합 기능을 절실히 요구하고 있다. 그렇다면 북한문제와 관련하여 언론의 사회통합기능을 강화할 수 있는 방안은 무엇인가?

첫째, 언론매체의 신뢰회복이다. 보수언론은 보수세력, 진보언론은 진보세력을 옹호하고 상대측을 공격하는 갈등국면에서는 언론 매체들이 전체

국민들로부터 신뢰받기 어렵다. 특정 매체의 이념적 성향에 공감하는 수용자들은 그 매체를 신뢰하며 적대적 매체를 불신하게 된다. 언론매체들이 신뢰를 회복하기 위해서는 특정 세력을 일관성 있게 옹호하는 정파적 보도를 지양하고 객관적이고 공정한 보도태도를 정립해야 한다.

둘째, 다양한 의견의 수렴이 필요하다. 특정한 이념적 성향을 표방하는 인쇄매체나 인터넷사이트들의 수가 증가할수록 매체들간의 다양성은 증가한다. 그러나 여러 매체를 동시에 이용하는 수용자들의 수는 매우 한정되어 있으므로, 다양한 이념적 시각들을 함께 담아내는 영향력있는 매체의 역할이 필요하다. 즉, 매체 내에서의 다양성을 확보하고 있는 매체가 다양한 이념적 목소리를 동시에 담아낸다면 그 매체를 접한 수용자들은 폭넓은 시각에 노출될 수 있다. 지상파 공영방송이 내적 다양성을 증진시키는 역할을 수행해야 할 것이다. 공영방송은 보수적이고 우파적인 내용과, 진보적이고 좌파적인 프로그램을 균형있게 제작함으로써 시청자들이 ‘일정수준에서의 이념적 다양성’을 당연한 것으로 받아들이도록 해야 한다.

셋째, 언론이 갈등의 소지를 없앨 수는 없지만, 갈등을 관리 가능한 수준으로 조절하는 데 기여해야 한다. 언론매체가 갈등을 격화시키거나 증폭시키기 보다는 쟁점과 현안을 도출하여 이에 관해 합리적인 토론을 벌일 수 있는 지면이나 프로그램을 제공함으로써 공익을 전제하는 논쟁으로 이끌어 가야 한다. 언론이 갈등을 감정싸움이나 집회를 통한 세 대결로 전락시키기보다는 공론장에서의 토론으로 승화시켜야 한다.

넷째, 통합지향적이고 화해지향적 언론을 추구한다는 명목아래 언론의 자유가 침해되는 상황이 발생해서는 안 된다. 북한이 개방정책을 추구한다고 하더라도 체제유지를 위해 강력한 통제정책을 사용하고 있는데, 이런 상황이 북한보도의 자유를 지나치게 제한하는 국면으로 이어지지 않도록 노력해야 한다. 또한 남한의 정부나 시민단체들도 통일정책논의를 개방하고 과거 독재정권이 그랬던 것처럼 언론의 자유를 침해하는 우를 범해서는 안 될 것이다. 민족화해를 위해 언론이 기여해야 하지만 국민들이 국가의 목표를 잃거나 혼돈하게 해서는 안 될 것이다.

마지막으로 언론의 견제 및 비판기능이다. 정치 및 경제 세력은 남북관계를 이용하여 국가전체의 복리보다는 정파적 이해나 기업적 이익만을 추구할 우려가 있다. 언론은 이런 세력을 견제하고 비판함으로써 통일논의가 정치적 목적으로 악용되지 않도록 해야 할 것이다. 통일가능성을 지나치게 비관적으로 바라보아서도 안 되겠지만, 성급한 자세나 무비판적인 태도를 통일문제를 접근하거나 통일을 염원하는 국민정서를 정파적 이익을 위해 이용해서는 안 된다. 언론의 활발한 권력 감시활동이 이러한 통일논의의 역기능을 치유할 수 있을 것이다.

통일과정에서 언론이 떠맡아야 할 사명은 막중하다. 남한의 언론은 북한과의 이념적 차이에서 오는 긴장을 슬기롭게 극복해야 할 뿐 아니라 이념적 혼돈에 빠질 우려가 있는 남한 내의 사회통합을 위해서도 기여해야 한다. 그러기 위해서는 당분간 이중적 전략이 필요하다. 비정치적 분야에서는 민족적 동질성을 회복하는 보도나 프로그램의 비중을 늘리는 한편, 정치적으로 예민한 분야에서는 남한사회의 여론을 반영하여 공론장을 활성화시키면서 신중하게 접근해야 할 것이다.

(2) 남북한 민족화합을 위한 언론정책

남북한간의 교류가 활발해지고 있는 현 상황에서 적대주의나 대결주의 관점을 그대로 유지할 수는 없을 것이다. 냉전시대를 거치면서 적대정치(enemy politics)의 전술에 매달렸던 남북한은 상대방을 ‘악’으로 규정하는 이분법적 사고를 확산시켰지만, 이제는 냉전시대의 이분법적 선전술을 지양하고 새로운 언론규범을 정립하여 남북관계의 발전과 통일로 이르는 길을 진지하게 모색해야 할 때이다.

이런 맥락에서 남한의 언론관련단체, 한국기자협회, 전국언론노동조합 연맹, 한국프로듀서협회들은 1995년에 북한관련 보도를 위한 제작 지침을 마련했다. “평화통일과 남북화해, 협력을 위한 보도, 제작 준칙”이란 제목의 이 문건의 전문에는 “지금까지의 우리 언론은 남북관계 및 통일 문제 보도, 제작에서 화해와 신뢰분위기 조성에 기여하기 보다는 불신과 대결의

식을 조장함으로써 반통일적 언론이라는 오명을 씻지 못했다”고 밝히고 통일언론으로 거듭나기 위한 세부적 규범을 다음과 같이 제시하였다.

1. 우리는 대한민국(약칭: 한국)과 조선민주주의인민공화국(약칭: 조선)으로 나누어진 남과 북의 현실을 인정하며, 상호존중과 평화통일을 준비하는 차원에서 상대방의 국명과 호칭을 있는 그대로 사용함을 원칙으로 한다.
2. 우리는 냉전시대에 형성된 선입견과 편견에서 벗어나 객관적으로 보도, 제작함으로써 남북사이의 공감대를 넓혀나간다.
3. 우리는 남북관계 보도, 제작에서 언론의 자유를 근본적으로 가로막는 법적, 제도적 장애를 타파한다.
4. 우리는 남과 북의 우수한 민족문화 유산을 공유하고 민족의 공동번영을 추구할 수 있는 기사 및 프로그램의 개발에 힘쓴다.
5. 우리는 통일문제에 관한 사회각계의 다양한 의견을 공정하게 반영하여 민주적인 여론형성에 기여한다.

냉전시대의 관행에서 탈피하여 민족 동질성 회복, 민족화합과 화해, 공존공영, 통일이 촉진되도록 보도하고 프로그램을 제작한다는 지침은 남북한간의 긴장완화와 관계발전에 기여할 수 있는 실천요강이다. 또한 북한에 대한 관급 보도자료의 무절제한 인용과 이질적인 북한 문화와 생활양식을 희화화하지 않는다는 지침도 적절한 것으로 보인다.

그러나 언론 매체들이 남북한 문제를 보도하는 과정에서 스스로 제정한 보도·제작 준칙을 제대로 준수하지 못하고 있다는 지적이 있다.¹⁹⁵ 이런 지적은 준칙이 제시한 요강이 추상적이고 모호하게 표현되었기 때문일 뿐만 아니라, 준칙을 적용하는 보도영역에 따라 성과가 달리 나타나기 때문이다. 다시 말해서, 보도·제작 준칙을 문화, 예술, 체육, 관광 등의 교류와 관련된 사안에 대해서는 비교적 명확하게 적용할 수 있을지 모르지만, 정

¹⁹⁵ 『연합뉴스』, 2003년 8월 22일.

차나 안보 등 국가이익과 체제유지와 직결된 사안에 적용했을 때에는 혼란과 혼선이 따를 수 있다. 단순히 호칭과 명칭의 문제가 아니라 남북간의 '체제의 차이'에 근거한 이념 및 가치 대립을 야기하는 국가적 사안에 대해서는 어쩔 수 없이 양자택일해야 하는 상황에 처하게 된다는 것이다. 자유주의 혹은 자본주의 체제의 기본 원칙을 지킬 것인지, 아니면 민족화합과 통일분위기 조성을 위해 그런 기본 원칙의 적용을 유보할 것인지를 놓고 고민해야 하는 상황이 도래했을 때, 남한의 언론이 어떤 목소리를 내야 할지가 관건이다. 북한측의 NLL 침범의 사례에서 보듯이, 북한과의 군사적 충돌이나 고조된 긴장상태까지 '민족화합의 해석틀'로 보도해야 하는지를 심각하게 고민해야 할 것이다.

통일의 조건, 방식, 통일 이후의 정치사회체제에 대한 사회적 합의가 부족한 상태에서 남한의 언론매체들은 각 매체의 이념적 성향에 따라 다양한 견해를 제시하고 있다. 따라서 쟁점 사안에 대해서 대립적인 의견을 지니고 있는 매체들간의, 세대간의, 계층간의, 정파들간의, 사회단체들간의 갈등과 반목이 사라지지 않고 있다. 그러면서 언론매체들은 민족화합과 통일이라는 대명제에 대해서는 암묵적으로 역사적 정당성을 수용하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 보다 개방적이고 자유주의적인 남한의 언론이 남북관계의 보도에서 선택해야 할 현명한 정책대안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

(가) 사실검증의 책임과 사실보도 규범의 강화

북한관련 보도는 취재현장과 취재원에 대한 접근이 제한되어 있으므로 사실 수집뿐만 아니라 수집한 사실에 대한 확인도 쉽지 않았다. 비록 최근 북한방문이 가능해졌으며 북한관련 취재원도 개방되는 추세를 보이고 있으나, 여전히 취재의 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 그런데 열악한 취재환경이라고 해서 오보나 추측 보도가 용인되는 풍토는 사라져야 한다. 추측성 외신보도를 제대로 확인하지 않고 그대로 인용보도하거나, 탈북자나 망명자의 진술을 검증과정도 거치지 않고 보도하는 것이 문제다. 자칫

잘못하면 취재원의 언론플레이에 높아날 수 있으며, 그렇게 될 경우 거짓 혹은 왜곡보도의 우를 범하게 된다.

남북문제는 국내 정쟁의 핵심 아젠다이므로, 확인되지 않은 사실에 입각해서 보도했을 경우 소모적인 정쟁에 빠질 위험도 있다. 특히 북한의 핵개발 문제는 한반도 주변 강대국의 이해에 직결된 사안이므로 외신의 인용에도 신중을 기함으로써 주변 강대국 정부의 입장을 본의아니게 옹호하는 실수를 범하지 말아야 할 것이다.

(나) 동·서독 통일 언론모델의 한계: 새로운 모델의 개발 필요성

남한의 정부나 언론계 혹은 언론학계는 통일언론의 모델을 분단을 극복하여 통일의 과업의 이룩한 역사적 사례인 동서독 통일의 케이스에서 찾은 자 많은 노력을 기울였다. 그 동안 동서독 사례에서 교훈을 얻고자 하는 맥락에서 많은 연구물과 세미나가 진행되었다. 물론 귀감으로 삼을 만한 정책을 발견할 수 있겠지만, 동서독과 남북한이 처한 역사적, 정치적, 사회적 상황은 동일하지 않다. 그러므로 한반도에 적합한 통일언론 정책이 필요하다.

문제는 자본주의 체제로 흡수 통합된 동서독 사례를 북한 측이 달갑게 생각하지 않는다는 점이다. 오히려 북한 측은 중국과 주권이양 이전의 홍콩, 혹은 중국과 대만관계를 남북관계 언론교류의 모델로 삼고 있다고 볼 수 있다. 중국공산당에 대해 비교적 우호적인 언론매체나 언론인들을 선별적으로 포섭하는 중국의 정책을 북한당국이 답습하고 있음을 보여주는 증거를 어렵지 않게 발견할 수 있다. ‘중국식 사회주의 시장개방’을 따르기로 결정한 북한이 중국의 양안관계를 모델로 삼는다는 것은 북한 측으로서는 당연한 선택일 것이다. 그러므로 남측은 북한이 동서독 모델을 그대로 수용할 것이라는 전제아래 언론정책을 수립했을 경우 실효성이 있는 성과를 거두기 어렵게 된다. 그러므로 북한 측의 언론교류에 대한 인식과 정책내용을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

(다) 북한 전문기자의 양성

북한 전문기자의 양성은 두 가지 차원에서 추진되어야 할 것이다. 우선 북한전문기가 북한에 관한 취재를 담당하도록 해야 한다. 북한의 정치, 경제, 사회체제를 두루 잘 이해하고 있거나 북한관련 특정분야에 대한 전문지식을 습득한 전문기자를 육성해야 한다. 즉 특화된 지식(specialized knowledge)의 축적이 필요하다. 북한문제에 관한 전문지식을 습득할 수 있도록 연수프로그램이나 재교육 프로그램을 개발하여 언론인들의 전문성을 심화시켜야 할 것이다.

또 다른 차원의 문제는 취재의 전문성과 관련된다. 북한의 언론정책뿐만 아니라 취재환경을 잘 숙지하고 있으며, 북한방문 취재경험이 풍부하여 취재원 개발과 기사 발굴 및 작성에서도 탁월한 능력을 보이는 기자를 양성해야 한다. 남북한간의 언론인 교류가 아직 제한적인 수준에서만 이루어지고 있으며 특파원교류가 없어서 북한 전문기자를 체계적으로 배출하기는 어려운 실정이다. 그러나 북한 문제를 전문으로 취재하는 기자들을 육성하고 이들을 방북취재단에 지속적으로 포함시킴으로써 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 다만 우려스러운 점은 자주 북한을 방문하는 남한 언론인들이 북한당국의 선전 전략의 일환으로 포섭될 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 취재원으로부터의 독립은 북한취재에서 더욱 절실하게 요구되는 저널리즘의 덕목이라고 할 수 있다.

(라) 민족동질성 회복을 위한 보도규범 확립

남북한간의 이질성을 최소화하는 방향의 보도규범을 확립해야 한다. 분단이 50여년 계속되어 오면서 남한과 북한은 이질적인 언어, 문화, 생활양식을 발전시켜왔다. 언론매체가 이러한 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다. 따라서 남북간 언어, 문화, 생활의 차이와 이질감을 남한의 잣대로 평가하거나 코미디의 소재를 사용하는 것을 지양해야 한다. 스포츠분야는 민족동질성을 확인하기에 가장 적합한 보도영역이다. 남

북한 스포츠교류나 국제대회에서의 동시입장, 그리고 남북한 단일팀 구성 노력 등에 대해서도 적극적으로 보도해야 할 것이다.

또한 위성방송을 활용하여 남북한은 물론 구소련 지역과 중국에 산재해 있는 한민족의 동질성을 구현하기 위한 방송전략을 마련하고, 이를 통해 ‘한민족 문화벨트’를 구축해야 한다.¹⁹⁶ 세계화시대 방송시장은 언어 및 문화를 중심으로 형성된 권역별(regional) 시장으로 분화되는 경향을 보이고 있으므로 남북한 뿐 아니라 전 세계에 진출해 있는 ‘한국어 사용 시청자들’을 하나의 시장으로 묶어 주는 방향으로 나가야 할 것이다.

(마) 통일정책논의 활성화를 위한 다시각적 뉴스정책

통일이나 민족화합이란 대 전제에는 국민모두가 동의하지만 구체적인 통일 방안이나 통일이후의 정치체제나 정치이념에 관해서는 아직도 논란이 계속되고 있다. 자유민주주의 틀 안에서 통일이 진행되어야 한다는 보수적 입장과 통일을 위해서는 체제나 이념의 장벽을 뛰어넘고 좌파적 시각까지 수용할 수 있어야 한다는 진보적 입장이 대결하고 있는 상황이다. 후자는 전자를 ‘기득권 지키기에 급급한’ 개혁대상으로 내몰고 있으며, 전자는 후자를 체제위협세력으로 규정하고 있는 것이다. 이미 살펴본 대로 언론매체도 어느 편에 서느냐에 따라 동일 사건을 대립적인 시각에서 바라보고 있다. 이념적 대립은 2003년 가을 ‘송두율 교수 보도’에서 극치를 보였다. 한편으로는 송두율씨를 ‘거물급 간첩’ 혹은 ‘북한 노동당 정치국 후보위원’으로 보고 사법처리를 주장하는 일부 보수신문과 한나라당, 그리고 다른 한 편으로는 그를 ‘해외민주인사’로 규정하고 그의 입국을 옹호하는 언론매체와 여권이 팽팽하게 맞서고 있었다. 이런 이념적 대립은 감정싸움으로 번져서 결국 선악을 구획하는 편가르기만 난무할 뿐 진실규명작업은 실효를 거두지 못하고 있다. 그렇다면 매체의 이념적 성향에 따라 남북한 문제에 대해 정반대의 입장을 보이는 상황이 과연 통일논의 활성화에 얼마나

¹⁹⁶ 이정춘, “위성방송과 한민족 통합,” 『방송연구』 (2001 겨울호).

도움을 주고 있는지를 따져볼 필요가 있다.

다양한 견해를 밝히는 언론매체를 접하는 시민들은 다양한 시각을 수용함으로써 공론장이 활성화될 것이라 예측이 가능하다. 그러나 현실은 그렇지 않은 것이 문제다. 대부분의 경우 자신의 이념적 취향에 맞는 매체를 선택적으로 수용한다. 예를 들어, 조선일보 애독자가 한겨레나 오마이뉴스를 병독지로 선택하는 경우는 극히 드물다. 보수신문의 독자들은 KBS나 MBC의 공정성을 의심하고 있으므로 이들 방송의 뉴스를 외면하고 있다는 지적도 있다. 이와 반대로 진보성향의 독자나 시청자들은 조선일보나 동아일보를 읽지 않는다. 그 결과 사람들은 기존에 자신이 지니고 있는 이념적 성향을 더욱 강화하여 남북문제에 대한 기존의 신념이 더욱 확고해진다. 이념적으로 대립하는 집단들이 양극화(polarization) 현상에 빠지게 되는 것이다. 양측이 서로 대화하고 타협하기보다는 상대방을 타도하거나 배제하려는 이념적 전쟁을 벌이고 있는 것이다.

양극화를 극복해야 이념적 대립이 완화될 수 있기 때문에 양측의 의견을 공정하게 전달하는 언론매체의 역할이 시급히 요청된다. 보다 많은 사람들이 우연한 기회에 자신과 다른 의견을 담고 있는 정보에 자주 노출되어 자신의 의견을 성찰해 볼 수 있는 기회를 갖고 또한 건설적인 토론에 참여할 수 있도록 해야 한다. 가장 영향력이 크고 신뢰도에서도 타 매체를 능가하는 지상파 방송이 남북한 문제와 관련하여 다양한 시각의 뉴스나 프로그램을 방송해야 한다는 주장의 근거도 여기에 있다. 동일한 사안이라도 다시 각적으로 처리하는 프로그램의 제작이 필요하다.

북한 주민에 대한 문화적, 사회적, 심리적 거리감을 줄이는 언론정책과 더불어, 남한 내의 대립적 집단간의 정치적, 이념적 거리감을 줄이는 언론정책이 시급하다. 다시 말해서 남북갈등과 함께 남남갈등도 치유할 수 있는 언론정책을 수립해야 한다. 이를 위해서 다음 사항을 제안하고자 한다.

첫째, 통일 과정에서 어차피 겪어야 하는 통일 이후 체제의 정체성 논의를 더 이상 회피하지 말고 공론장에서 활발히 토론하도록 하는 보도 및 프로그램의 제작 가이드라인이 필요하다. 인쇄매체나 인터넷매체는 속성상

특정한 이념적 관점을 옹호하거나 변론하더라도 크게 문제되지 않지만, 공영성 증진을 요구받고 있는 지상파 방송은 사회에 존재하는 다양한 목소리를 반영해야 할 것이다.

둘째, 이념적으로 다양한 시각을 갖춘 언론인들을 채용해야 한다. 특정한 이념으로 편향되어 있는 언론인들만이 동일 언론사에서 활동한다면 집단사고(group thinking)의 함정에 빠지기 쉬우므로 이를 극복하기 위해서는 계층, 출신지역, 성별 등에서 다양한 배경을 가진 언론인들의 진출이 필요하다.

셋째, 북한 보도를 북한의 정부나 당국자의 활동에만 한정시키는 차원에서 벗어나, 북한주민의 실상은 물론 인권문제나 민주주의 문제를 적극적으로 다룰 수 있어야 한다. ‘내정간섭’이라는 반발을 의식하고 남북관계의 원만한 진전을 위해서 남측의 언론들이 언제까지나 이러한 예민한 문제를 축소하거나 회피할 수는 없다. 특히 진보성향의 매체들이 북한의 인권문제를 제기한다는 데 인색하지 않거나 북한의 민주주의에 대해 적극적으로 관심을 기울인다면 남한 사회에서의 진보(좌파)세력은 북한당국과는 뚜렷이 구별되는 정치적 이데올로기를 수용하고 있다는 믿음을 사회전체에 확산시킬 수 있을 것이다.

넷째, 남한에서의 이념적 대립은 계층 혹은 계급간의 빈부격차의 심화에서 비롯되고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 남한 사회의 모순이 크면 클수록 통일정책에 관한 합의의 실마리를 찾기가 더욱 어려워진다. 기득권 세력을 ‘반통일 세력’으로 규정하는 사회적 약자들의 정서는 이런 상황을 반영하고 있다. 경제력 집중의 완화와 사회복지의 증진이 남한 사회의 이념적 갈등을 관리 가능한 수준을 낮출 수 있을 것이다. 언론매체들도 이념적 대립의 완화를 위해 복지문제를 강조하는 보도정책을 수용할 필요가 있다.

(바) 남북한 방송교류의 확대

남북한 방송교류를 확대해 나가야 한다. 신문의 경우 북한소식을 위해 지면을 할애하고 있지만, 보도소재가 아직 선별적일 뿐 아니라 배포의 차

원에서 아직 분단의 벽을 넘지 못하고 있는 실정이다. 또한 매체효과차원에서 신문보다 방송이 크며 방송은 정서적 소구에 적합하므로 방송교류의 증진을 통해 남북한간의 정서적 화합을 도모하는 것이 더욱 효과적이다. 남한과 북한은 서로 다른 정치이념, 언론철학 및 제도를 수용하고 있으므로 방송교류가 영향을 미치는 분야는 주로 비정치적 혹은 비이념적인 영역이겠지만, 교류확대를 위해 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다. 남북한간의 방송교류 증진은 다음과 같은 차원을 고려해서 정책을 수립하고 실천해야 할 것이다.

첫째, 방송교류의 원칙을 정립해야 한다. 실효성 있는 방송교류를 위해 양측이 합의하는 원칙이나 가이드라인을 만들어야 한다. 방송교류의 주체(창구), 방송교류 및 개방의 영역, 방송교류의 기술적 문제 등에서 서로 수용할 수 있는 원칙을 도출하는 것이 필요하다.¹⁹⁷ 국내방송사들과 관련 정부기관들은 전문가들의 협조를 얻어 구체적인 방송교류정책을 수립해야 한다.

둘째, 방송프로그램의 개방을 확대해야 한다. 상대측 주민을 대상으로 한 방송프로그램을 제작하고 이런 유형의 프로그램 편성을 단계적으로 늘려야 한다. 남북한 방송인들이 공동으로 참여하는 프로그램을 제작하여 양측에 방영한다면 교류의 실효성을 제고할 수 있을 것이다. 점진적으로 방송개방의 폭을 넓혀서 궁극적으로는 상호 방송수신을 허용하는 단계로 나아가 할 것이다. 북한이 아직도 방송개방에 소극적이므로 남측만이 북측 프로그램을 방영하는 일방적 교류로 흐를 우려가 있겠지만, 꾸준히 북한측에 방송개방을 요청하고 설득함으로써 북한도 남측의 방송프로그램을 방영할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 북한주민들이 인터넷 사용을 제한 받고 있기는 하지만, 장기적인 안목을 지니고 인터넷을 통한 방송교류방안도 검토해 보아야 할 것이다.

셋째, 남북한 방송인들간의 인적 교류가 활성화 되어야 한다. 방송프로그램을 제작하는 방송인들이 교류할 수 있는 기회를 확대함으로써 방송기

¹⁹⁷ 강대인, “남북방송교류정책의 연원과 추진방향,” 『방송연구』 (2001년 겨울호).

술상의 문제나 공동제작과정에서의 어려움을 해소할 수 있는 터전을 마련해야 한다. 남북한간의 방송방식의 차이, 북한의 제작설비 부족 등을 감안하여 북한지역에 공동방송센터를 구축하는 안을 검토해 볼 필요가 있다.

뉴스취재의 일선에 있는 남북한 기자들간의 인적 교류도 필요하다. 비록 아직 보도규범이 달라 뉴스를 보는 관점에서는 차이가 존재하지만, 기자들이 교류를 통해 남북한간의 화해와 협력이 지니고 있는 중요성을 강조하는 가치관을 공유할 수 있도록 노력해야 한다. 또한 서울과 평양간의 특파원 교환을 통해 양측 언론인들이 안정적으로 상대측 취재원을 확보할 수 있는 터전을 마련해 주어야 할 것이다.

넷째, 남북한 문제에 관한 토론 프로그램과 시청자 참여프로그램을 활성화시켜야 한다. 남북관계에 대해 다양한 의견이 존재하는 만큼 토론 프로그램 제작진은 다양한 시각을 가진 출연자를 초청하고 합법적인 범위 내에서 북한의 관계자도 출연대상에 포함시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

(사) 상업주의보도 경향의 경계

갈등은 뉴스가치를 지니고 있기 때문에 통일문제와 관련된 남북한간 혹은 남남간 갈등은 뉴스소재로 등장하기 마련이다. 그런데 독자 확보경쟁과 시청률 경쟁에 매달려 있는 남한의 언론매체들은 이런 갈등을 필요이상으로 부풀려 선정주의적 시각으로 보도하는 경향을 보일 때가 있다. 언론매체들은 눈요기거리를 강조하는 흥미위주의 상업주의를 지양하고, 갈등의 원인과 과정, 파급효과를 냉철히 따져서 진실을 전달하도록 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

참고 문헌

1. 단행본

- 김원배·박영철·김경석·이성수 외. 『러시아 연해주에서의 자원·인프라 개발을 위한 한·러 협력방안』. 국토연 2003-6. 안양: 국토연구원, 2003.
- 김채형. 『OECD회원국의 NGO활동』. 서울: 한국국제협력단, 1992.
- 민족통일연구원 편. 『분단비용과 통일비용』. 서울: 통일연구원, 1997.
- 박승관·장경섭. 『언론권력과 의제동학』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2001.
- 박종철 외. 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 박형중 외. 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 백경남. 『독일의 길. 한국의 길』. 서울: 한울, 1999.
- 서재진 외. 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 성경룡·김호기. 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』. 서울: 정부제1장관실, 1997.
- 시민의 신문. 『한국민간단체총람 2003』. 2003.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.
- 유럽정치연구회 편. 『유럽정치』. 서울: 백산서당, 2004.
- 이우영·최수영·조한범. 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』. 서울: 한국행정연구원, 2002.
- 이원섭. 『새로운 모색. 남북관계의 이상과 현실』. 서울: 한겨레신문사, 1997.
- 이호재. 『통일한국과 동북아 5개국 체제』. 서울: 화평사, 1997.
- 임동원. 『평화와 화해 협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』. 서울: 통일부, 1999.

- 정호준. 『남북 정상회담을 전후로 한 주요신문의 남북문제 보도양상 변화』. 연세대학교 신문방송학과 석사학위논문, 2001.
- 진방식. 『분단한국의 매카시즘』. 서울: 형성사, 2004.
- 천시영. 『북한의 외국 언론 통제 유형과 방식』. 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위 논문, 2002.
- 최수영 외. 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- _____. 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- _____. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최진욱 외. 『남북관계의 진전과 국내적 영향』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 통일부. 『통일백서 2004』. 서울: 통일부 통일정책실, 2004.
- 편완식. 『남북정상회담 이후 로동신문 보도성향의 변화』. 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위논문, 2000.
- 한국언론연구원. 『남북한 언론교류: 현황과 활성화방안』. 서울: 한국언론연구원, 1999.
- 한국언론재단. 『남북화해시대의 국민적인 과제와 언론의 역할』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2000.
- 한국인권재단 엮음. 『한반도의 평화와 인권 1, 2』. 서울: 도서출판 사람생각, 2002.
- Hallin, D. *The 'Uncensored War': The Media and Vietnam*. New York: Oxford University Press, 1986.
- Patzelt, Werner J. (ed.). *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003.

2. 논문

- 강대인. “남북방송교류정책의 연원과 추진방향.” 『방송연구』 2001년 겨울호.
- 강원택. “남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (2004.9.1).
- 구갑우. “북한 핵문제와 초당적 협력의 정치.” 『한반도평화과정과 국회의 역할』. 2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문 (2004.6.24).
- 김갑식. “햇볕정책과 지식인: 신문 기고문 내용분석.” 『통일문제연구』 제14권 제2호(2002).
- 김경숙. “대북지원이 남북관계 개선에 미치는 영향.” 『북한조사연구』 제5권 1호 (2001).
- 김근식. “대북퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제.” 『통일문제연구』 제14권 1호. 서울: 평화문제연구소, 2002.
- 김근식. “평화변영정책 1년: 평가와 과제.” e원컴 정치뉴스 (2004.1.25).
- 김도중·김형중. “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로” 『국제정치논총』 제40집 4호. 서울: 국제정치학회, 2000.
- 김병로. “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향.” 『통일정책연구』 제12권 2호. 서울: 통일연구원, 2003.
- 김연철. “공백의 5년: 김영삼 정부 통일정책의 반성과 비판.” 『한국민족문화』 제12호 (1998).
- 김영호. “민간통일운동의 변천과정과 현황 연구: 통일 NGO들의 성장과정과 특징 분석을 중심으로.” 『2003 북한 및 통일관련 신진연구 논문집(Ⅰ)』. 서울: 통일부, 2003.
- 김용현. “한국의 대북정책과 국회의 역할.” 『한반도 평화과정과 국회의 역할』. 2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문 (2004.6.24).
- 김인구. “멋대로 놀아난 친북단체들. 북측의 폼. 속은 착한 정부 — 평양 8·15행사 전말.” 『한국논단』 10월호 (2001).
- 김재홍. “김대중 정부의 남북화해정책과 정치커뮤니케이션.” 한국통일안보

- 학회. 『한국통일안보학회 학술회의 발표문』 (2000.11.11)
- _____. “김대중 정부의 대북 포용정책에 대한 언론논조와 국민여론의 비교분석.” 『한국정치학회보』 37집 2호. 서울: 한국정치학회, 2003.
- _____. “김대중 정부의 통일안보정책과 언론의 논조.” 한국언론재단, 한국국제정치학회 공동 주최 학술회의. 『언론의 역할과 남북한관계의 새로운 패러다임 모색』 발표 논문 (1999.8).
- 김진향. “통일논의의 현황과 활성화 방안.” 『대한정치학회보』 제8집 2호, 200년 겨울. 서울: 대한정치학회, 2002.
- 김태현. “한·미관계와 남북관계.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (2004.9.1).
- 김혜경. “개발NGO의 현황과 발전방향.” 김혁래 외 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』. 서울: 경실련, 1997.
- 박용규. “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안.” 한국언론재단·한국국제정치학회 『언론의 새로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색』 (1999.8.27).
- 박찬욱. “한국 의회정치의 특성.” 『의정연구』 제1권 1호 (1995).
- 박형중. “참여정부 1년의 대북정책 평가와 향후 과제.”
 <http://www.kinu.or.kr/column/upload/20040315_0.hwp>.
- 박흥원. “언론과 김대중 정부의 대북정책: 조선일보와 한겨레신문의 내용분석.” 2002년 5월 23~24일 경남대학교와 조지타운 대학교, 한국언론재단 공동주최 국제회의 『The Korean Peninsula after the Summit: Two Years of Development and Future Prospects』 발표문.
- 백학순. “한·미동맹 재편과 남남갈등의 극복.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (2004.9.1).
- 선우현. “한국 사회에서 ‘진보/보수 간 이념적 대립구도’의 왜곡화 - 대북

- 정책을 둘러싼 남한 내 갈등 사태를 중심으로.” 『사회와 철학』 4 (2002).
- 손호철. “남남갈등의 기원 및 전개과정.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 발표논문 (2004.9.1).
- 신주현. “북한의 평화 공세와 대남선전선동 실태.” 『탈북자들』. 제37호 (2004.7).
- 양홍모. “남남갈등의 파장.” 『북한』 2월호 (2002).
- 우성대. “대북정책에 대한 국민적 합의 형성 방안.” 민주평화통일자문회의. 『남북정상회담 1주년 기념 대토론회: 평화협력과 국민대화합 실현을 위한 과제와 방안』 (2001.5.30).
- 유영욱. “남남이념갈등 극복을 위한 연구.” 『한국동북아논총』. 제8권 제2호, 통권 27호. 서울: 한국동북아학회, 2003.
- 윤영철. “권력이동과 신문의 대북정책 보도: 신문과 정당의 병행관계를 중심으로.” 『언론과 사회』 제27호(2000).
- _____. “언론 환경의 변화와 보도의 다양성: 반공(반북)이데올로기 지형의 변화와 그 한계.” 『한국언론학보』 제28호(1992).
- _____. “언론의 현실재구성에 관한 연구: 신문의 남북관계 보도 분석.” 『신문학보』 제26호(1999).
- 이교덕. “대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화추이.” 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이영애. “한국 언론의 대북관 비교연구: 양대 서해교전의 보도내용과 보도태도를 중심으로.” 『북한연구학회회보』 제6권 제2호.
- 이정춘. “위성방송과 한민족 통합.” 『방송연구』 2001 겨울호.
- 이정희. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로.” 『국제정치논집』 제42집 4호. 서울: 한국국제정치학회, 2002.
- 이종무. “남북협력재단 설립. 더 이상 미룰 수 없다.” 우리민족서로돕기운동

- 평화나눔센터 제2차 전문가 토론회(2004.6.11) 발제논문.
- 이준웅. “언론매체 이용 및 해석적 틀이 통일 및 대북 정책에 대한 의견에 미치는 효과.” 『한국언론학보』 제48권 1호. 서울: 한국언론학회, 2004.
- _____. “통일을 위한 방송의 역할-북한관련 정보추구의 통일에 대한 해석적 프레임이 통일정책에 대한 여론에 미치는 영향.” 『방송연구』 2000년 겨울호.
- 이팔웅. “보수주의자가 진단하는 남남갈등과 전략: 친북 좌파로부터 자유민주주의 구하기.” 『통일한국』 제21권 10호 (2003.10).
- 임혁백. “남북화해시대의 남남갈등 해소방안.” 민주평화통일자문회의. 『민주평화통일자문위원회 교육홍보 분과위원회 제47차 회의자료』 (2001.4.27).
- _____. “평화통일정책과 남남갈등의 극복.” 경남대학교 극동문제연구소 주최 경남대학교 통일관개관기념 학술회의. 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (2004.9.1).
- _____. “남북관계의 변화와 국내 정치.” 『통일로』 통권 156호 (2001.8).
- 장호순. “대북보도 무늬만 달라졌다.” 『관훈저널』 제77호 (2000).
- _____. “남북화해시대의 언론의 역할.” 『남북화해시대의 국민적 과제와 언론의 역할』. 한국언론재단. 208-235(2000).
- 정영철. “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 정현백. “남북화해와 NGO의 통일운동.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 조 민. “통일정책과 국민통합.” 『통일정책연구』 제12권 2호. 서울: 통일연구원, 2003.
- 주창윤. “북한 관련 보도의 반성과 새로운 패러다임의 모색.” 한국언론학회 주최 학술회의 『남북화해협력시대 통일을 위한 방송의 역할』 발표논문 (2000.8).

최대석. “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.

최용섭. “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관.” 『한국동북아논총』 제6권 제3호, 통권 20호. 서울: 한국동북아학회, 2001.

Senghaas, Dieter. “Zur Analyse von Drohpolitik in den internationalen Beziehungen.” Karl Kaiser (ed.). *Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag. 1971.

3. 기타

『국민일보』.

『동아일보』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한겨레』.

『한국일보』.

New York Times.

최근 발간자료 안내

연구총서

2002-01	통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02	남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03	미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경	외	9,000원
2002-04	북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05	북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06	북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07	김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08	북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09	김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10	김정일총서	박형중	외	10,000원
2002-11	“불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12	파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13	북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14	9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15	북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16	남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17	북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18	북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영윤	저	7,000원
2002-19	북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20	북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21	남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22	북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성	외	8,500원
2002-23	남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24	북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25	화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26	남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27	새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (점진적 시나리오)	조한범	외	6,000원
2002-32	미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경	저	6,000원
2002-33	일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘	저	4,500원
2002-34	21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원
2002-35	韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원

2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인곤	저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원

북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진·최의철·김병로 외	공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진·최의철·이우영 외	공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진·최의철·이우영 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진·최의철·이우영 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순·최의철·이우영 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순·최의철·서재진 외	공저	10,000원

연례정세보고서

2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

학술회의총서

2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 변영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원

논 총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2002-01	남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제			7,500원
2002-02	남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안			10,000원
2002-03	남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영운 외	공저	9,000원
2002-04	남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외	공저	6,000원
2002-05	남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외	공저	6,000원
2002-06	남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외	공저	6,000원
2002-07	남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외	공저	5,500원
2002-08	남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외	공저	7,500원
2002-09	남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외	공저	8,500원
2002-10	남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외	공저	7,000원
2002-11	남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외	공저	6,000원
2002-12	남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외	공저	10,000원
2002-13	남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외	공저	9,000원
2002-14	남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외	공저	10,000원
2002-15	실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외	공저	10,000원
2002-16	실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외	공저	8,000원
2002-17	2002년 협동연구 요약집			10,000원
2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원

통일정세분석		
2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흙
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진
2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남노조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형 서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

회원가입신청서

성 명		주민등록번호		-
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		FAX	
	전자메일			
	ID		PW	
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 () 학생회원 () 기관회원 ()			
본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다. 200 년 월 일 신청인 (인)				

- ※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주시시오.
(서울시 강북구 수유6동 535-353 통일연구원 통일학술정보센터 FAX: 901-2547)
- ※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 통일연구원)
- ※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

