

차기 정부의 대북정책 여론수렴 방향에 관한 제언

-김영삼, 김대중 정부의 대북정책에 있어서의 여론수렴 과정과 비교관점에서의 분석-

신 울 (명지대학교)

◆ 논문 요약 ◆

실제 하나의 정책을 시행하는 과정에서 여론을 파악하는 일은 필수적이라고 할 수 있다. 여론이 어떠한가에 따라 때로는 정책을 수정하고 혹은 여론에 따라 보다 구체적으로 정보를 공개하고, 정책의 당위성을 설명해, 여론을 조성할 필요가 있다. 그 이유는 정책의 궁극적 수혜자이자, 정책의 기반은 결국 국민들이기 때문이다.

이러한 측면에서 대북 정책 역시 예외일 수는 없다. 실제 평화라는 것이 가장 중요한 공공재의 한 부분으로 파악되고 있는 지금, 평화라는 명제와 직접적인 연관이 있는 대북정책에 대한 여론을 파악하고, 혹은 적극적으로 홍보하는 일은 상당히 중요한 부분이라고 생각한다.

이제 우리는 새로운 정권의 탄생을 눈앞에 두고 있다. 지난 김대중 정부의 대북포용정책의 결과가 어떻게 평가되는가는 새로 출범하는 정부의 입장에서 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 여론지지 확보 방향은 과거 정부의 대북정책의 국민적 합의의 기반 도출 여부를 타산지석으로 삼을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 본 연구는 먼저 김영삼 정부의 대북정책의 여론과 국민적지지 문제와 김대중 정부의 대북정책의 여론과 국민적 지지기반 확보의 문제를 거론하고 이를 바탕으로 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 홍보 방향과 국민적 지지기반 확보 방향에 대하여 논하고자 한다.

I. 서론

흔히들 역사는 지나간 사실에 대한 기록이라고 주장한다. 하지만, 이러

한 주장은 맞지 않다. 왜냐하면 역사는 지나간 사실에 대한 단순한 기록이 아니라, 사실에 대한 해석이기 때문이다. 만일 역사가 사실에 관한 기록이라면 역사의 재해석이라는 단어는 필요없게 된다.

흔히들 어떠한 정책은 후대의 역사가에 의해서 정당하게 평가될 것이라고 말한다. 이 말은 사실일지 모른다. 후대의 역사가들은 당시의 권력적 현상에서 자유롭기 때문에 재해석할 자유가 충분히 보장되기 때문이다. 하지만, 문제는 이러한 말이 나올 수 있는 정치적, 사회적 분위기라고 할 수 있다. 이러한 언급은 당시의 정책이 여론의 인기를 얻을 수 없거나, 혹은 억압적인 정치적 상황에서 제대로 된 여론이 나올 수 없는 상황에서 나온다고 할 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 이러한 언급은 결코 순탄한 상황에서 나온다고 볼 수 없다. 그리고 이러한 정치, 사회적 상황에서 여론이 제대로 파악할 수 없음은 자명하다.

실제 하나의 정책을 시행하는 과정에서 여론을 파악하는 일은 필수적이라고 할 수 있다. 여론이 어떠한가에 따라 때로는 정책을 수정하고 혹은 여론에 따라 보다 구체적으로 정보를 공개하고, 정책의 당위성을 설명해, 여론을 조성할 필요가 있다. 그 이유는 정책의 궁극적 수혜자이자, 정책의 기반은 결국 국민들이기 때문이다.

이러한 측면에서 대북 정책 역시 예외일 수는 없다. 실제 평화라는 것이 가장 중요한 공공재의 한 부분으로 파악되고 있는 지금, 평화라는 명제와 직접적인 연관이 있는 대북정책에 대한 여론을 파악하고, 혹은 적극적으로 홍보하는 일은 상당히 중요한 부분이라고 생각한다. 여기서 한가지 생각해야 할 부분은 여론의 100%의 지지를 획득하기는 불가능하다는 점이다. 100%의 여론의 지지를 획득한다는 것은 불가능 하지만, 되도록 많은 지지층을 확보하는 것은 정책 수행이라는 측면에서 매우 중요하다. 따라서 홍보의 필요성은 더욱 대두된다고 할 수 있다.

이제 우리는 새로운 정권의 탄생을 눈앞에 두고 있다. 지난 김대중 정부의 대북포용정책의 결과가 어떻게 평가되는가는 새로 출범하는 정부의 입장에서는 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 그 이유는 다음과 같은 두가지로 요약되어 질 수 있다.

첫째, 새로 출범하는 정부는 원하든 원하지 않든, 김대중 정부의 대북포

용정책의 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 이는 새로운 정책을 추구한다 하더라도 정책의 연속성을 생각할 때, 대북포용정책의 영향에서 자유로울 수 없다는 것이다.

두 번째 이유로는 김대중 정부의 대북포용정책의 적합성을 떠나 정책 추진상의 문제점 혹은 장점을 하나의 교훈으로 활용할 수 있기 때문이다.

결국 이러한 이유로 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 여론지지 확보 방향은 과거 정부의 대북정책의 국민적 합의 기반 도출 여부를 타산지석으로 삼을 수 밖에 없다. 따라서 본 연구는 먼저 김영삼 정부의 대북정책의 여론과 국민적 지지 문제를 그리고 김대중 정부의 대북정책의 여론과 국민적 지지기반 확보의 문제를 거론하고 이를 바탕으로 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 홍보 방향에 대하여 논하고자 한다. 여기서 제도적 정통성을 한국 현대사에서 최초로 획득했다고 할 수 있는 노태우 정부의 대북 정책을 제외시킨 이유는 노태우 정부까지만 해도 대북 정책의 수립과 집행에 있어서 정부의 독자적 정책 수립과 집행이 통치권 차원의 문제라고 생각했기 때문이다. 즉, 노태우 정부까지만 하더라도 과거 군사독재 정권 시절의 대북정책에 관한 시각이 계속 유지되었다는 것인데 반해, 민주화, 특히 정권의 문민화를 이루면서, 대북정책의 원칙과 노선 그리고 접근 방향이 여론과 언론 매체의 집중적인 감시와 논쟁의 대상이 되었기 때문인 것이다. 따라서 본 연구는 김영삼 정부와 김대중 정부에 있어서의 대북 정책과 그 여론 동향만을 언급하고자 한다.

II. 김영삼 정부와 김대중 정부의 대북정책에 관한 여론 추이의 변화

1. 김영삼 정부의 대북정책과 여론 동향을 통해본 국민적 지지기반 창출 실패의 원인

김영삼 정부는 사실상 출범 당시부터 남북관계에 관한 한 그다지 우호적인 상태에서 출범했다고 할 수 없다. 당시 북한을 둘러싼 사건을 보면 대략 다음과 같다. 우선 김영삼 정부 출범 직전이라고 할 수 있는 1992

년 10월 5일 조선노동당 사건이 발표되었고, 같은 해 10월 8일 팀 스피리트 훈련의 재개가 선언되었으며, 1993년 2월 15일 북한은 IAEA의 특별 사찰 요구에 반발하는 사건 등이 있었다. 이러한 와중에서 출범한 김영삼 정부는, 이러한 상황적 요인에도 불구하고 기존 역대 정부의 대북정책보다 상당히 과감한 정책을 펼 것이라는 예측을 낳게 했다. 그 이유는 김영삼 대통령이 취임사에서, “어느 동맹국도 민족보다 나을 수 없다”고 발언했으며, 팀 스피리트 훈련중에도 비전향 장기수중 가장 상징적 인물이었던 이인모 노인을 북한으로 송환하겠다고 발표했기 때문이다.¹⁾ 실제 이 부분은 김영삼 정부의 대북정책의 초기 모습을 살피는데 매우 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있는데, 그 이유는 북한이 NPT 탈퇴를 선언했음에도 이인모 노인을 결국 송환했기 때문이다.

하지만, 김영삼 정부의 초기 이러한 대북정책은 북한 핵문제가 불거질수록 퇴색되고 있었다. 한 예로 1993년 4월 6일 한완상 당시 부총리는 핵문제가 풀리지 않는 한 남북관계의 진전은 있을 수 없다고 못박았으며, 1993년 6월 1일 김영삼 대통령은 “핵을 가진 자와 악수할 수 없다”라는 강경한 입장을 밝혔다. 이러한 상황적 변화는 국민들의 대북인식에도 상당한 변화를 가져왔다. 예를 들어 김영삼 정부 출범 전인 1992년과 출범 이후인 1993년 북한에 대한 우리 국민의 인식에 대한 여론 조사에서 북한을 협력 대상 혹은 지원 대상으로 꼽았던 응답 비율은 85.9%,(1992년), 그리고 도와주어야 할 대상 혹은 협력대상으로 응답한 비율이 79.5%(1993년)으로 압도적으로 높았던 반면, 핵문제가 계속 불거지고 난 이후인 1994년에는 도와주어야 할 대상 혹은 협력의 대상이라는 응답자가 59.6%로 줄고, 그 대신 경계해야할 대상 혹은 적대 대상으로 응답한 이들의 비율이 40.3%에 이르게 되었다.²⁾

이러한 여론 추이의 변화는 대략 다음과 같이 설명되어 질 수 있다. 우선 북한 핵 문제가 대북 여론 악화에 상당한 역할을 했음은 분명하다. 그러나 여기서 의문이 되어질 수 있는 것은 김영삼 정부가 출범당시 주장했

1) 『중앙일보』, 1993. 2. 25.

2) 박형중외, 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』 (서울: 통일연구원 2000), p. 150.

던 민족 우선주의 대북정책이 과연 통치자의 철학으로부터 비롯되었는지 아니면, 당시 여론조사에서도 나타나고 있는 국민적 분위기에 밀려 그러한 의사를 표명했는가 하는 점이다. 만일 전자라면, 정부 차원의 의지 표명과 국민적 합의 기반 조성에 의해 어느 정도의 북한에 대한 호의적 여론이 형성됐다가 핵 문제로 악화되었다는 해석이 가능할 것이고, 후자의 경우라면, 김영삼 대통령이 당시의 분위기에서 민중주의차원의, 인기 몰이 방식으로 언급했을 수 있다는 해석이 가능하다. 이러한 의문점에 대한 해답을 구하기 위해서는 1992년의 여론 조사에 주목하는 것이 타당하리라고 생각한다. 즉, 1992년에는 오히려 김영삼 정부 출범이후 보다 더욱 높은 북한에 대한 호의적 여론이 형성되었다는 것을 알 수 있는데, 이는 당시의 국제적 탈 냉전의 분위기와 노태우 정권하에서의 남북 기본합의서 체결과 같은 대북 접근 정책에 의해 국민 여론이 상당 정도 북한에 호의적으로 돌아갔기 때문이라고 할 수 있다. 그러한 과정에서 출발한다면, 김영삼 정부 출범 초기의 대북 주장과 정책은 여론을 정책 수립과 지지기반 확보를 위한 노력에 의해 이끌어 갔다가 보다는 오히려 여론을 따라갔다고 보는 것이 타당하리라고 생각된다.

이러한 관점은 이후, 김영삼 정부의 대북정책 전개 과정을 보면 더욱 확연해 진다고 할 수 있다.

북한의 핵 파문이 카터 전 미국 대통령의 방북으로 가다가 잡히고 난 후, 김일성 주석이 사망하자, 당시 야당의원들이 제기한 정부의 조문 여부를 둘러싼 조문 파동이 발생했고, 또한 김일성 주석의 한국 전쟁 책임론을 제기하며, 김영삼 정부는 러시아와의 약속을 깨뜨리면서 한국 전쟁 발발 과정에 있어서의 김일성, 스탈린, 모택동간에 오간 극비 문서를 공개해 버렸다. 김영삼 정부의 대북 강공 드라이브는 여기서 그치지 않고, 1994년 8월 15일, “한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일 방안”의 발표로 이어진다. 이 방안은 상당정도 이념 우선주의에 입각한 통일 방안으로, 그 핵심 내용은 남북간의 체제 경쟁은 이미 끝난 것이고, 자유민주주의를 결단코 수호할 것임을 천명하는 것이었다. 이러한 점은 노태우 정부의 「한민족 공동체 통일방안」 보다 오히려 더 냉전적 사고가 포함된 정책이었다고 할 수 있다.³⁾

김영삼 대통령은 여기서 그치지 않고 “통일이 예기치 않는 순간에 갑자기 닥쳐 올수도 있다,” 혹은 “통일은 이제 막연한 가능성의 문제가 아니라, 현실적 과제로 다가왔다”라는 표현을 하며, 북한의 체제붕괴와 흡수통일을 연상케 하는 발언을 계속했다.⁴⁾

이러한 김영삼 정부의 대북 강경 입장은 북한 핵문제를 둘러싸고 속개된 북미 회담을 비판하는 것에서도 나타났다. 당시 김영삼 정부는 오히려 미국의 타협적인 자세를 비난하며, 북한과의 타협은 북한의 생명을 연장시킬 뿐이라는 논리를 폈다.

그러다가 1994년 10월 21일 북미 기본합의문이 체결되자, 북한 핵 문제의 근원적 해결과 한반도의 안정과 평화유지를 위한 기반이 마련되었다고 긍정적 평가를 내리며, 태도를 또다시 바꿨다. 이러한 태도의 변화는 1994년 10월 21일 팀스피리트 중단 발표로 이어지게 됐고, 11월 8일 “남북 경험 활성화 방침” 발표로 이어졌다.⁵⁾

이러한 냉탕과 온탕을 오가는 김영삼 정부의 대북 정책은 대북 지원에 관한 문제에도 그대로 반영되었다.

김영삼 정부는 1995년 6월, 대북쌀지원 문제를 통해 남북 당국간의 대화통로를 재가동시키려고 시도했었다. 당시 북한은 5월말 일본에게 쌀 지원을 요청한 상태였는데, 공로명 외무장관은 쌀 지원을 남북간에 우선 협의한 뒤 일본이 쌀 지원을 하는 것이 순서라고 주장하며, 일본의 대북 쌀 지원을 반대했다. 이러한 김영삼 정부의 입장은 오히려 남북관계를 악화시키는데 기여했다. 김영삼 정부의 대북 쌀 지원에 대한 거부감은 여기서 그치지 않는다. 북한이 흉수 때문에 1995년 9월 28일 유엔에 인도적 식량 지원을 요청했으나, 당시 김영삼 정부는 북한의 기아 실상이 그다지 심각한 상황이 아니라며, 미국과 일본의 대북지원에 부정적 입장을 보였다. 이러한 태도의 연장선상에서 김영삼 대통령은 1996년 새해 국정 연설에서 북한이 1백만 군대를 유지하며 국제사회의 구호를 바라는 것은 민족에 대

3) 이기봉, “미국의 대북한 정책의 변화와 남한 통일외교의 과제,” 『한국정치학회보』 30집 3호 (1996년 가을), p. 216.

4) 『한겨레』, 1999. 9. 17.

5) 『조선일보』, 1994. 11. 9.

한 배신이며 죄악이라는 입장을 밝혔다.⁶⁾

1996년은 더욱이 동해안의 잠수함 침투사건이 있었던 해였다. 이러한 잠수함 사건이 발생하자 김영삼 대통령은 북한의 지도층의 사과를 받기 전에는 4자회담 제의의 진전이나 대북한 원조는 없을 것이라고 주장하며, 당시 크리스토퍼 미국무부 장관이 밝힌 “모든 행위 당사자들의 추가적 도발 자제 요청”에 대해 격분했다.

1995년의 여론 조사는 북한을 경계대상으로 하는 응답자가 전체 응답자의 43.7%로 가장 많았는데, 북한을 지원 혹은 협력대상으로 보는 응답자는 불과 36.9%에 불과했다. 문제는 이러한 응답이 나오게 된 이유가 김영삼 정부의 대북 강경 노선에서 파생하는 남북관계의 긴장에서 기인하는가 아니면, 대북 감정의 악화로 김영삼 정부가 대북 강경노선을 추구했는가 하는 점이다. 이러한 점을 이해하기 위해서는 다음과 같은 당시 언론의 분위기를 파악하는 것이 옳을 것 같다고 생각된다. 우선 당시 한국의 대표적 신문들은 보수성을 극명히 드러내며, 안보 위협을 가장 중요한 뉴스 가치로 선택했다는 점을 들고 싶다. 당시 언론들은 북한의 안보 위협을 매우 강조하며, 지면의 대부분을 강경론자들에게 할애하고 있었다.⁷⁾ 이러한 것을 이른바 안보 상업주의라고 칭하는데, 이는 국민들의 의식속에 깊게 뿌리 내린 전쟁에 대한 공포, 레드 콤플렉스, 그리고 대북 적대감을 자극하면서 반공주의를 더욱 강화하고, 이를 통해 1990년대 이후 경쟁에 내몰리게 된 신문들이 상업적 이윤을 추구하는 현상을 지칭하는 용어이다.⁸⁾

이러한 언론의 안보상업주의는 90년대 들어 나타나기 시작한, 이른바 언론의 권력화, 즉, 언론이 권력 현상까지 조종할 수 있는 상태에 이르면서, 더욱 그 의미가 증대하기 시작한다고 할 수 있다.

“결국 언론들이 치열한 경쟁을 하게 되면서 북한 보도를 상업주의적 경쟁의 수단으로 삼는 경향을 보이기 시작했고, 특히 권력화된 일부 언론들

6) 『조선일보』, 1996. 1. 4.

7) 박용규, “90년대 한국 언론의 북한보도 실태와 개선방안,” 『언론의 새로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임의 모색』 (한국언론재단, 한국국제정치학회 공동주최 학술대회 발표 논문집, 1999. 8. 27), p. 5.

8) 한국언론연구원, 『수용자 의식조사』 (서울: 한국언론연구원 1994) pp. 58~60.

이 나서서 수구적인 입장에서 정부의 통일 정책을 비판하며 북한에 대해 매우 적대적이고 왜곡된 보도까지 하게 되었다고 할 수 있다. 특히 안보 상업주의가 권력화된 일부 수구 언론에서 잘 드러난 것은, 이들 수구언론들이 스스로 반공이데올로기의 효용성을 극대화함으로써, 분단체제하 자신들의 기득권을 강화하고자 적극적으로 나서게 되었다는 것을 잘 보여주는 것이다.”⁹⁾

이러한 상황은 결국 국민들의 대북 적대감을 자극하게 되었고, 이러한 상황하에서 김영삼 정부는 나름의 강경 노선을 선택했다고 볼 수밖에 없다. 실제 김영삼 정부는 대북정책을 국내 정치의 연장선상에서 파악하고 있었으며, 이러한 이유에서 국내 언론의 영향을 민감하게 받을 수밖에 없었다.

결국 대북 호의적 분위기에서는 민족보다 앞서는 우방은 없다라는 식으로 대북 온건주의를 표방하다가도, 국내 언론의 영향을 받은 국민적 여론이 강경한 쪽으로 치달으면, 대북 강경 노선을 표방했다는 점이다.

이러한 김영삼 정부의 대북정책과 정책의 홍보라는 측면을 살펴보면 대략 다음과 같이 설명되어 질 수 있으리라 생각한다. 우선 김영삼 정부의 대북정책은 홍보의 필요성이 없었다. 왜냐하면, 정책의 홍보를 통해 여론을 조성하고 여론의 이해를 구하는 것이 아니라, 여론에 의해 정책을 수시로 수정했기 때문이다. 여기서 파생되는 것으로 두 번째 문제점은 여론을 쫓아가며 수시로 수정되는 정책을 과연 정책이라는 개념적 범주에 포함시킬 수 있는가 하는 점이다. 이 점은 매우 중요한 의미를 가지는데, 왜냐하면, 정책 수립에 필요한 정보의 배분과 그 관계가 정책의 개념에서 매우 중요한 위치를 차지하기 때문이다. 다시 설명하면, 정책 수립시 그에 기반한 정보가 있기 마련인데, 이러한 정보는 정책의 타당성 여부를 판단하는데 상당히 중요한 영향을 미친다는 것이다. 그렇다면 김영삼 정부의 여론에 이끌리는 대북정책은, 과연 타당한 정보에 기반했는가 하는 점이 문제점으로 떠오른다. 먼저 여기서 지적될 수 있는 문제는 여론이 정책을 이끌 수 있을 만큼의 정보량을 확보했는가 하는 점이다. 만일 여론이 충분한 정보의 양을 확보하지 못한 상태였다면, 이에 기반한 정책은 정책으로서의

9) 박용규, 앞의 논문, p. 5f.

역할을 할 수 없다는 논리가 성립된다. 역으로 일반 국민에게 충분한 정보가 제공되고, 이러한 것을 기반으로 조성된 여론에 이끌렸다면, 이는 정책의 유연성에 관한 문제로 축소된다는 것이다. 하지만, 당시의 분위기를 볼 때 일반 국민들에게 충분한 대북 정보가 제공되었다고 생각하기에는 무리가 따른다고 생각한다.

여기서 일반 국민들이 대북 정보를 분배받는 과정을 살펴볼 필요가 있을 것이다. 일반 국민들이 북한에 관한 정보를 취득하는 것은 대부분 언론을 통해서이다. 이같은 현상은 김대중 정부나 김영삼 정부나 마찬가지라고 할 수 있다. 그 이유는 대북 정보의 특수성에서 기인한다고 할 수 있는데, 그렇기 때문에 정보 제공의 차원에서 언론의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 1990년에 기자들을 대상으로 실시한 여론조사에서 북한 보도에서 가장 자주 이용하는 정보 소스에 대해 물었는데, 응답자중 27%가 내외통신이라고 응답했고, 23%가 정부관계인사라고 응답했다. 이 여론조사에서는 별도로 북한보도에 있어서 가장 문제점으로 지적하고 싶은 점이 무엇이라는 조항이 있었는데, 41.3%가 “관급 뉴스에의 의존”이라고 응답했다. 그 다음 문제점으로는 33.3%가 “기자들의 의식과 전문성 결여”를, 그리고 20%가 “무분별한 보도경쟁에 따른 선정주의적 보도태도”를 꼽은 것으로 알려졌다.¹⁰⁾ 여기서 나타나는 문제점으로는 당시 언론의 가장 중요한 정보 소스인 내외통신이 과연 객관성과 속보성을 담보할 수 있는가 하는 점이다. 당시 내외통신은 내외문제연구소에서 발행해 왔는데, 이 연구소는 문공부에 등록, 허가를 받았다.¹¹⁾ 그러나 내외통신은 사실상 안기부의 산하에 놓여 있었다.¹²⁾ 이러한 정황은 북한에 대한 보도가 일방적일 수밖에 없다는 사실을 시사한다고 할 수 있고, 따라서 객관성이 현저히 떨어질 수밖에 없다는 태생적 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.

또 하나의 문제점으로 지적될 수 있는 것은 기자들의 전문성의 부족이

10) 김정탁, “언론인의 북한관 및 통일관 의식조사,” 『남북통일과 언론』 (서울: 한국언론연구원 1991), p. 31f.

11) 이성춘, “남북한 신문의 남북한 보도분석,” 『전후 분단국가의 언론정책』 (서울: 한국언론연구원 1995), p. 353.

12) 권정철, “북한정보의 일방통로 내외통신을 해부한다,” 『저널리즘』 (1994년 봄호), pp. 128~135.

라는 점이다. 실제 이 점에 있어서는 일반 국민들의 정보 보급 경로로서의 언론 역할의 문제점을 극명하게 드러내 보이게 하는 점이라고 생각된다. 왜냐하면, 실제 다양한 정보중 그 우선순위를 정하고, 정보의 진위를 판단하기 위해서는 전문성이 절대적으로 필요하기 때문이다. 전문성이 결여된 상태에서의 정보 전달은 그 정보의 객관적 가치를 훼손할 수 있고, 또 자의적 정보 해석을 가능케 해, 국민들에게 객관적 정보 혹은 정보의 가치를 전달할 수 없게 한다고 할 수 있다.

이 이외에도 많은 언론들은 1990년대부터 급증하기 시작한 북한이탈주민들의 증언에 의존해서 북한 정보를 입수했다. 그러나 이들 탈북자들이 말하는 북한 정보는 지극히 제한된 경험만을 근거로 하고 있는 경우가 대부분이고, 또한 개인적 이익을 위해 과장된 정보를 제공하기도 한다는 문제점을 표출하고 있다.¹³⁾ 결국 당시 언론들의 안보상업주의와 대북정보소스의 제한, 그리고 언론의 전문성 결여 등으로 인해, 당시 언론은 국민들에게 정확하고 객관적인 북한 정보를 제공할 수 없었고, 이에 기반한 국민들의 대북 의식 역시 객관적이지 못했다고 할 수 있다. 이러한 상황은 김영삼 정부의 대북정책의 문제점을 더욱 극명하게 보여준다고 할 수 있다.

여기서 물론 정책이 여론을 반드시 이끌어야 한다는 논지를 펴는 것은 아니다. 정책이 유연하다는 사실 자체, 그리고 정책은 여론을 반영해야 한다는 점은 정책에 있어서 아주 중요한 점이라고 할 수 있다. 하지만 여론에 의해 정책이 수정된다는 사안과 여론에 의해 정책이 바뀐다는 사실은 분명히 차이가 있다. 특히 대북정책과 같이 일반 국민들이 제한된 범위 내에서만 정보를 받을 수 있는 경우는 특히 그렇다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 김영삼 정부의 대북정책은 정책이라는 일반적 범주에서 파악하기는 분명 무리가 있다고 생각되며, 이러한 차원에서 국민적 지지기반 확보 문제를 논한다는 사실 역시 무리라고 생각된다.

한가지 더 추가되어야 하는 부분은 정책과 그 정책의 홍보를 위해서는 일반 국민들이 가지지 못하는 정보의 제한된 범위내에서의 개방뿐 아니라, 일반 국민들이 가지기 어려운 장기적 비전 역시 중요한 의미를 갖는다는 점이다. 이점에서 역시 김영삼 정부의 대북정책은 상당 정도 미비하다는

13) 박용규, “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안,” p. 7.

느낌을 지울 수 없다.

2. 김대중 정부의 대북정책과 여론동향을 통해 본 국민적 지지기반 확보 여부

1) 김대중 정부의 대북정책

우선 김대중 정부는 “평화·화해·협력”의 기본 정신아래, 이의 실현을 위한 남북관계 개선과 한반도의 평화정착을 대북정책의 목표로 설정하고 있었다.¹⁴⁾ 이러한 목표는 국가안보를 확실히 하는 범위내에서 북한과의 교류협력을 보다 활성화시키겠다는 정부의 의지를 엿볼 수 있게 한다. 김대중 정부는 이러한 목표의 설정이, 보다 현실적인 대북관계 설정에 필수적이라고 생각한다. 왜냐하면, 현 단계에서 통일을 이룰 수 있는 전망이 불투명하고 따라서 이러한 불투명한 통일의 완성에 주력하기보다는 평화정착을 통한 남·북한간의 평화공존에 의해 통일의 확고한 기초를 다지는 것이 보다 현실적이라고 판단하기 때문이다.

이러한 목표의 달성을 위해 김대중 정부는 3대 원칙을 천명하고 있다.

우선 첫 번째로, 정부는 평화를 파괴하는 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠다는 것이다. 이는 한국이 전쟁억지력의 확보를 통해 북한의 무력 도발을 단호히 응징하겠다는 의지의 천명이라고 볼 수 있는데, 이를 통해 북한의 무력에 의한 대남 전략의 기본 방향을 꺾게하도록 유도하겠다는 것이다.

두 번째로, 김대중 정부는 북한을 흡수 통합하겠다는 의지가 없음을 명백히 천명하고 있다. 북한은 독일의 통일 이후 흡수 통합에 대한 두려움을 항상 갖고 있었는데, 현 정부는 이러한 의지의 천명을 통해 북한의 두려움을 완화시키고자 한다는 것이다. 이러한 의지의 구체적 표현으로 현 정부는 북한의 붕괴를 촉진시키는 어떠한 일도 시도하지 않을 것이며, 오히려, 지금 북한이 겪고 있는 경제적 위기 상황을 극복하는데 도움을 주고자 한다는 것이다. 이는 김대중 정부가 구상하고 있는 통일 방안으로서의 남북

14) 『조선일보』, 1998. 2. 27.

연합의 기본 여건을 조성하기도 한다고 할 수 있다. 여기서 말하는 남북연합이란 이의 단계적 발전을 통해 남북한의 공존의 상태에 이르고 궁극적인 목표인 평화적 통일을 달성하기 위한 전제 조건이기도 하다.

세 번째로 남북사이의 화해를 위해 양측간의 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해나간다는 것이 김대중 정부의 기본 방침이었다고 할 수 있다. 이러한 단계별 협력의 활성화는 분단이후 누적되어 온 남북간의 적대감을 해소하는 동시에 상호간의 이해를 증진시키기 위한 것이라는 것이다. 이러한 측면은 통일 이후 남북간의 이질감 해소 및 동질성의 회복에도 매우 의미있는 조치라고 할 수 있다. 진정한 동질감의 복원만이 통일을 단순한 체제통합의 수준을 넘어 인적 통합을 구축할 수 있는바, 이러한 방침은 가장 중요한 통일여건 조성중의 일부라고 할 수 있다.

김대중 정부는 이러한 대북정책의 목표를 달성하기 위한 수단으로 다음과 같은 여섯가지를 들고 있다.

첫째, 1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서, 남북관계의 제도화를 위한 기본 틀에 대한 합의를 도출한, 이른바 「기본합의서」를 복원하는 것이다. 이 「기본합의서」 16조에는 “남과 북은 과학, 기술, 교육, 문화, 예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판, 보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”라고 명시되어 있다. 이러한 기본합의서의 복원을 현 정부가 대북정책의 가장 중요한 실현 수단으로 보는 이유는 우선 남북간의 대화의 통로를 이를 통해 순조롭게 재개시킬 수 있으며, 또한 앞서 언급한 양측간의 단계적 협력의 실현을 기본합의서의 복원을 통해 가능케할 수 있기 때문이라고 생각된다. 하지만 무엇보다 중요한 점은 기본합의서의 복원을 통해 김대중 정부가 무엇보다도 우선시 하고 있는 이산가족 문제의 해법을 찾을 수 있었다는 점이라고 할 수 있다.

「남북기본합의서」는 제18조에 이산가족 문제에 대해 다음과 같이 명시하고 있다.

“남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신왕래와 왕래, 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실시하며, 기타 인도적으로 해결해야할 문제에 대한 대책을 강구한다.”¹⁵⁾

동(同) 합의서 「제3장 남북교류·협력」의 이행과 준수를 위한 「부속합의서」 제3장(제15조-18조)은 이를 보다 자세히 구체화하는 규정을 두고 있다. 「부속합의서」 제15조 1항은 “홀어진 가족·친척의 범위는 쌍방 적십자사 단체들 사이에 토의하여 정하도록 한다”라고 규정하고 있고, 또한 제16조는 “남과 북은 이미 진행해오던 쌍방 적십자사 단체들의 회담을 빠른 시일 안에 다시 열도록 적극 협력한다” 라는 사항을 포함하고 있다. 그리고 제17조에는 “남과 북은 홀어진 가족, 친척들의 불행과 고통을 덜어주기 위한 적십자사 단체들의 합의를 존중하여 그것이 순조롭게 실현되도록 지원, 보장한다”라고 규정하고 있다.¹⁵⁾

따라서 기본합의서가 현 정부의 대북정책 추진에 차지하는 비중이 매우 높다고 할 수 있다.

두 번째의 대북정책의 추진 수단으로는 정경분리의 원칙을 들 수 있다. 김대중 대통령은 1998년 2월 25일 자신의 대통령 취임사를 통해서 화해와 협력, 평화 정착에 토대를 두고 남북관계를 발전시키되 문화·예술·경제 교류 등 가능한 분야부터 교류, 협력을 추진하겠다고 입장을 밝혔다. 이러한 원칙을 천명하며, 김대중 정부는 경제분야의 경우 「정경 분리의 원칙」에 입각하여 교류·협력을 추진하겠다고 입장을 밝힌 바 있다. 「정경 분리의 원칙」을 바탕으로 한 첫 조치로서 3월 27일 남북 경험 활성화 방안의 일환으로 이산가족 상봉계획을 발표했는데, 이 조치에 의하면 우선 대북투자 활성화를 위해서 현재 500만 달러로 묶여 있는 대북 투자 규모에 대한 상한선을 철폐하고 대북 투자 품목도 일부 금지 품목을 제외하곤 모두 허용한다는 것이다. 즉, 요약적으로 말하자면 정부의 규제를 대폭 완화하고 민간기업의 자율을 대폭 확대하는 방향으로 대북정책을 추진하겠다는 것이다. 이러한 「정경 분리의 원칙」은 김영삼 정부의 정책과 차별되는 정책이라고 말한다. 즉 김영삼 정부의 대북정책은 「정경 연계 정책」이었던 반면, 「국민의 정부」를 표방하는 김대중 정부의 대북정책은 그러하지 않다는 말이다.

15) 최대석, “남북한이산가족 재회 활성화 방안,” 『정책연구』 제 120호 (서울: 국제문제조사연구소 1995. 4), p. 104.

16) 위의 논문, p. 105.

이러한 「정경분리」에 입각한 대북정책은 역대 정권의 “공개적인 체제 우월성 과시”에 중점을 둔 정책과는 여러 차원에서 차이를 보인다고 한다. 우선 「정경분리」는 경협 활성화를 통해서 남북관계의 긴장을 해소하고 “신뢰를 구축”하는데 크게 기여할 수 있다고 주장한다. 또한, 역대 정권의 정책은 오히려 북한의 감정을 자극하여 남북관계를 악화시키는 일이 빈번했던 반면, 현 정권의 대북정책은 민간부분을 중심으로 다차원에서 남북간에 “광범한” 접촉을 실현함으로써 자연스럽게 북한의 변화를 유도하는 “실용주의적 접근”이라고 할 수 있다고 한다.¹⁷⁾

이러한 정경분리는 경제적 차원에서 여러 측면의 이익을 우리에게 가져다 줄 것이라고 한다. 먼저 북한에는 교육수준이 높은 저임금의 노동력이 풍부하고, 남한에는 현재 북한 실정에 맞는 중급기술을 이용한 투자가 가능할 뿐만 아니라, 기업의 구조조정과 해외투자부문에 있어서의 감소로 대북투자에 어느 정도의 여력을 보일 수 있다고 할 수 있는데, 이러한 양측의 조건이 부합되면, 보완적 경제협력이 가능하다고 주장한다.

셋째, 이러한 정경분리의 정책을 통해 남한은 북한을 통한 대륙으로의 진출이 보다 용이해진다고 주장한다.

넷째, 정경분리는 그동안 불안정했던 남북간의 민간교류를 안정화되는 쪽으로 유도할 수 있다고 주장한다.

다섯째, 정경분리정책에 의한 민간네트워크의 활성화를 통해 정부간의 관계를 개선할 수 있으리라고 주장한다.

여섯째, 이러한 정경분리정책은 경협활성화를 통해 남북관계의 긴장을 해소하고 신뢰구축의 기반을 마련하는데 크게 기여할 것이며, 따라서 실질적인 방위비의 감축 효과를 가져올 것이라고 주장한다.¹⁸⁾

현 정부와 일부학자들은 이러한 정경분리 정책은 김영삼 정부에 있어서 대북정책의 혼란을 가져왔던 정경연계정책의 한계를 극복한 정책이라고 분석한다.

17) 이종석, “《정경분리》의 여건조성과 정책과제,” 『대북정경분리정책, 어떻게 실천해 나아갈 것인가?』 (서울: 민족통일연구원·통일경제연구협의회·한국경제신문사 공동주최 학술회의 발표논문집, 1998. 4. 10) p. 6f.

18) 위의 글 pp. 3-5.

현 정부의 대북정책의 실현을 위한 세 번째의 수단으로 대북식량지원을 들 수 있다. 알려진 바와 같이 북한은 현재 극심한 식량난에 시달리고 있다. 현 정부는 민간차원에서 대북지원 활성화를 추진하는 동시에, 정부 차원의 직접지원 역시 병행해 나간다는 입장을 밝히고 있다. 이러한 지원을 통해 남북간의 신뢰회복의 기반을 조성한다는 것이다.¹⁹⁾

이러한 김대중 정부의 대북정책은 야당인 한나라당으로부터 혹독한 비난과 비판을 받았다. 특히 야당인 한나라당은 대북정책을 정치 이슈화 시켜 보혁구도의 틀안에 대북정책을 포함시켰다. 여기서 중요한 점은 이러한 정치 사회적 분위기에도 불구하고 김대중 정부는 대북 포용정책을 꾸준히 지속시켰다는 점이다. 예를 들어 연평해전이나 서해교전 속에서도 금강산 관광을 지속시켰으며, 최근의 경우 북한의 핵 개발 프로그램의 시인파, 그에 따른 미북간의 긴장상태에도 불구하고 남북장관급 회담과 남북적십자 회담 그리고 남북 경추위를 지속적으로 개최하는 것을 가능케 했다. 이는 1993년과 1994년에 걸친 핵 위기때와 비교할 때, 상상할 수 없는 남북 대화 통로를 구축했다는 것을 증명한다고 할 수 있다. 실제 이러한 대화 창구는 지금의 위기 상황에서 그 진가를 발휘하고 있다고 생각된다. 하지만, 이러한 대북 포용정책의 가시적 성과에도 불구하고, 정책의 정치화로 많은 국내적 논란이 있었던 것은 사실이다. 그렇다면, 대북 포용정책은 과연 얼마나 여론의 지지를 얻고 있는가는 중요한 문제가 되지 않을 수 없다. 즉, 상황적 요인이 격변했음에도 불구하고 대북정책의 기초를 계속 유지했다는 측면에서는 정책적 기초가 확실하고 나름의 철학과 장기적 비전을 가졌음은 분명하지만, 이러한 정책적 요소가 곧바로 여론의 반영에 충실했음을 의미하지는 않을 뿐 아니라, 과연 국민적 지지기반 확보를 위해 얼마나 노력했는가 하는 문제도 별개의 문제이기 때문이다.

2) 김대중 정부의 대북정책에 대한 여론 동향

우선 김대중 정부가 출범한 이후 대북 정책은 국내정치화 되는 양상을 띄게 되었다. 그 이유는 대북포용정책이 가져올 결과가 기존의 국내 정치,

19) 민주평통, 1998. 3. 31.

사회, 경제의 지배질서에 변화를 야기시킬 수 있었기 때문이라고 생각되었기 때문이다. 이러한 사고는 곧바로 언론에 투영되었다. 실제 김대중 정부 출범이후 언론사간의 이념적 간극은 상당정도 극명해 졌고, 이른바 보수 언론과 자유주의적 진보 언론간의 차이는 매우 분명해 졌다. 이러한 양상은 사회의 여론 주도층이라고 불리워질 수 있는 학자들간의 대북정책을 둘러싼 이견에도 쉽게 관찰되어 졌다. 예를 들어 대북 포용정책의 기초와 원칙은 동의하지만, 상황에 따른 상호주의의 탄력적 적용이 부족했으며, 국민적 합의 부재 상황은 결국 대북 포용정책을 크게 훼손할 것이라는 견해와 결국 대북 포용정책은 한반도의 평화 정착에 크게 기여하는 역사적 정책이 될 것이라는 견해가 대립했다.²⁰⁾ 이러한 분열양상은 하나의 정책에 대한 여론 형성 혹은 여론의 지지기반 확보에 지대한 장애 요인으로 등장할 수 있다. 그렇다면 과연 이러한 양상이 여론에 어느 정도 영향을 주었는가 하는 문제에 대해 알아보는 과정이 필요하다.

〈표 1〉 정부 및 언론사 그룹별 여론조사에서 나타난 햇볕정책 지지율(%)

| | 1998 3-6 | 1998 7-12 | 1999 1-12 | 2000 1-4 | 2000 5-8 | 2000 9-12 | 2001 1-6 | 2001 7-12 | 2002 1-4 |
|--------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| 정부 | 86.9 (4.23)* | 72.6 (8.19) | 65.6 (10.7) | 85.2 (2.29) | 93.7 (6.19) | 79.6 (9.27) | 76.7 (6.21) | 76.8 (9.24) | 73.5 (4.11) |
| 보수주의 적 언론 | 83.8 (2.25) (동아) | 70.9 (12.7) (중앙) | 72.8 (2.24) (중앙) | 49.0 (2.24) (조선) | 86.7 (8.25) (동아) | 69.9 (10.12) (중앙) | 33.9 (6.10) (조선) | 63.0 (8.24) (동아) | 59.5 (1.1) (중앙) |
| 자유주의 적 언론 | 78.9 (4.23) (한겨레) | 74.7 (8.20) (한국) | 54.2 (2.24) (한겨레) | 72.3 (4.12) (경향) | 95.7 (6.17) (한국) | 57.1 (10) (경향) | 70.5 (5.4) (한겨레) | 64.0 (10.7) (경향) | |

*는 조사날짜를 의미함.

출처: 박선원, “대북정책과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할.” 경남대 북한대학원, 한국 NGO학회, 경실련 통일협회 주최 공동 학술대회 ‘대북인식과 대북정책 재론’ 세미나 (2002년 11월 5일) 발표 논문집, p. 141.

20) 김성주, “김대중 정부의 대북 포용정책: 현황과 과제,” 『국제정치논총』 제39집 3호 (서울: 한국국제정치학회 1999) 참고.

위의 표에서 보수주의 언론과 자유주의 언론을 구분한 기준은 “사설과 각종보도, 그리고 기획 및 특집기사 등에서 보여준 김대중 정부와 여야정당에 대한 정치적 태도, 햇볕정책과 북한에 대한 입장, 언론사 세무조사에 대한 저항의 정도 등을 기준으로” 분류했다고 한다.²¹⁾

앞의 표에서 알 수 있는 부분중 가장 눈에 띄는 것은, 우선 자유주의, 보수주의 언론과 상관없이, 김대중 정부 출범 직후는 대북 포용정책에 대한 상당한 지지를 확보하고 있다는 여론조사 결과를 발표했다는 점이다. 하지만, 이러한 추세는 2000년 6월 이후, 특히 남북정상회담 이후, 언론의 성향에 따라 상당히 차이를 보이게 된다. 결과적으로 보수주의 언론으로 분류되는 언론의 대북정책 여론조사는 평균적으로 65.5%의 지지율을 보이고 있고, 자유주의 언론사들의 평균은 71%의 지지율을 보인다. 이러한 차이는 일반적인 기법으로 사용되어지는 문항의 차이에서도 기인하지만, 여론조사 시기에 의해서도 발생한다고 할 수 있다. 즉, 보수주의 언론, 그중 특히 조선일보의 여론조사중 하나는 북한의 도발행위, 예를 들어 북한 상선의 영해 침범과 북한 경비정의 북방한계선 침범 직후인 2001년 6월초에 이루어 졌고, 따라서 대북 포용정책에 관한 여론조사중 가장 낮은 지지율인 33.9%의 결과를 유도했다. 하지만, 정부에 의한 여론조사 역시 남북관계가 증진되고 협력적인 분위기가 있을 때, 실시했기 때문에 상대적으로 높은 지지율을 끌어냈다고 할 수 있다. 즉, 결과적으로 여론조사 시점에 따라 대북 포용정책에 대한 지지도는 크게 달라진다고 할 수 있는데, 이는 여론의 형성이 언론사에 의해 주도되기보다는 북한의 태도에 의해 영향을 받는다는 사실을 알 수 있게 하는 대목이라고 할 수 있다.

김대중 정부의 대북 포용정책이 대중으로부터 얼마만큼의 지지기반을 확보하고 있는 가는 다른 정책과 대북정책을 비교한 지지도 조사에서 보다 극명하게 드러난다고 할 수 있다.

21) 박선원, “대북정책과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할.” 경남대 북한대학원, 경실련 통일협회, 한국 NGO학회 주최 공동 학술대회 ‘대북인식과 대북정책 재론’ 세미나(2002. 11. 5) 발표 논문집, p. 139.

〈표 2〉 국정운영 및 직무수행과 햇볕정책에 대한 지지율 비교(%)

| | | 1998 | 1998 | 1999 | 1999 | 2000 | 2000 | 2000 | 2001 | 2001 | 2002 | 평균 |
|------------|---------------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | | 3-6 | 7-12 | 1-6 | 7-12 | 1-4 | 5-8 | 9-12 | 1-6 | 7-12 | 1-4 | |
| 보수언론 | 국정운영· 직무수행 | 54.6 | 65.0 | 70.7 | 49.8 | 48.5 | 54.4 | 48.2 | 26.9 | 30.5 | 33.0 | 48.16 |
| | 햇볕정책 | 83.8 | 70.9 | 72.8 | 49.0 | | 86.7 | 69.9 | 33.9 | 63.0 | 59.5 | 65.5 |
| 자유주의 언론 | 국정운영· 직무수행 | 58.0 | 54.8 | 63.47 | 69.0 | 44.4 | 74.9 | 47.2 | 18.8 | 19.5 | 27.2 | 47.72 |
| | 햇볕정책 | 78.9 | 74.7 | 54.2 | 72.3 | | 95.7 | 57.1 | 70.5 | 64.0 | | 70.92 |

출처: 박선원, “대북정책과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할,” 경남대 북한대 학원, 경실련 통일협회, 한국 NGO학회 주최 공동 학술대회 ‘대북인식과 대 북정책 재론’ 세미나(2002년 11월 5일) 발표 논문집, p. 146.

위의 표에서 알 수 있듯이, 보수주의 언론이던 자유주의 언론이던 간에, 다른 정책 보다 대북 포용정책에 대한 국민적 지지도가 20% 가량 높음을 알 수 있다.

결국 이러한 결과는 언론중 보수주의 언론이 안보상업주의에 입각한 보 도 행태를 보이더라도 대북정책에 관한 국민적 지지도는 그다지 크게 영 향을 받지 않았음을 알 수 있다.

그렇다면 김대중 정부에 있어서 언론의 보도 행태가 국민적 지지기반에 영향을 별반 주지 않은 이유는 어디에 있는가 하는 점의 분석이 필요하다. 우선 언론의 북한 정보의 수준은 그다지 변했다고 볼 수는 없다. 물론 여 기에는 과거 김영삼 정부 시절과는 약간의 차이점이 존재한다. 우선 김영 삼 정부 시절에는 언론사에 북한 관련 취재부서가 존재했던 반면, 1998 년 IMF관리체제를 겪으면서 이들 부서가 사라지게 되었다. 또한 IMF체 제 이후 광고가 줄고 간지도 사라지면서 북한면도 사라지게 되었다.²²⁾ 이 러한 점은 오히려, 일반 국민이 북한에 관한 정보를 획득할 수 있는 기회 가 줄어들었음을 의미한다. 하지만, 이러한 고정난이 사라지기는 했지만, 김대중 정부 출범이후 활발해진 남북관계의 여파로 북한 관련 기사량은 오히려 늘어났다. 그렇다고 하더라도, 북한 관련 취재부서의 폐쇄는 본 연 구에서 앞서 지적한 기자의 전문성 제고라는 측면에서 볼 때, 더욱 열악한

22) 천원주, “사라지는 언론사 북한부서,” 『신문과 방송』 (1998년 10월호), p. 25.

상황에 빠졌다고 할 수 있다.

또 하나의 차이점은 김대중 정부 출범이후 내외통신이 연합뉴스에 통합되었고, 국정원이 자신의 홈페이지를 통해 북한 관련 정보를 제공했다는 점을 들 수 있다.²³⁾ 이러한 차이점은 긍정적으로 평가되어질 수 있는 부분이다. 또 다른 차이점으로는 방북 취재의 활성화를 들 수 있다. 예를 들어 9시 뉴스를 평양과 동시에 진행한다든지, 아니면, 남북 동시에 윤도현 밴드의 평양 공연 실황을 중계한다든지 하는 점은 긍정적 차원의 차이라고 할 수 있다. 그러나 정부에 의한 북한 정보의 독점은 사라지지 않고 있고, 방북 취재의 경우 역시 “사세 과시용”인 경우가 많다는 사실은 김영삼 정부 시절이나, 김대중 정부 시절 사이에 별반 차이가 없다고 생각되는 부분이다.

이러한 차원에서 생각한다면, 실상 일반 국민들이, 객관적인 북한 정보를 폭 넓게 제공받을 수 있는 상황은 아니라고 할 수 있고, 그렇다면, 정보에 입각한 여론의 형성은 김영삼 정부때 보다 그다지 나은 상황이라고 할 수 없다. 하지만, 앞서 지적한 바와 같이 여론이 언론의 보도 태도에 그다지 많은 영향을 받고 있지 않는 이유는 무엇일까?

그 이유는 정보 통로의 확장과 이용할 수 있는 정보의 질이 높아졌기 때문이 아니라, 일반 국민들이 피부로 북한을 느낄 수 있게 된 부분이 많아 졌기 때문이라고 생각한다. 예를 들어 금강산 관광을 보면 쉽게 알 수 있을 것이라고 생각한다. 금강산 관광은 관광 초기부터 지금까지 많은 논란의 대상이었음은 분명하지만, 연평해전 당시나 서해 교전의 와중에도 계속되었고, 이러한 측면은 일반 국민들에게 평화라는 추상적 존재를 어느 정도 가시적 존재로써 느끼게 만들어 주었다는 것이다. 그리고 비록 방송 사간의 경쟁의 차원에서 이루어졌다고 하지만, 실제 방북 취재는 일반 국민들에게 북한에 대한 편견을 일정 부분 해소시킬 수 있는 계기가 되었음은 분명하다고 할 수 있다. 여기에다 우리나라에 뿌리 깊은 유교적 가족주의 역시 국민적 지지기반 확보에 한 몫을 했다고 생각된다. 다름아닌 이산가족 상봉의 경우인데, 이산가족의 상봉은 대북정책의 가시적 성과에 대한 평가에 긍정적인 영향을 미쳤으리라 생각할 수 있다는 것이다.

23) 박용규, “90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안,” p. 8.

결국 김영삼 정부 시절의 언론은 국민적 여론 형성에 지대한 영향을 미쳤고, 궁극적으로는 김영삼 정부의 대북정책에 결정적인 역할을 했다고 할 수 있으나, 김대중 정부에는 그러한 언론의 역할이 상당히 축소되었다고 말할 수 있다. 언론학적으로 볼 때, 김영삼 정부 시절의 언론은 이른바 “의제설정 이론”에 입각한 역할이 두드러졌다고 할 수 있다. 의제설정 이론이란 언론이 자신의 의제설정 능력을 통해 독자들에게 자신들의 입장을 수용하게 만든다는 것인데²⁴⁾, 김영삼 정부 시절에는 바로 언론이 이러한 기능을 극명하게 수행했다고 할 수 있다. 반면, 김대중 정부에서는 이러한 언론의 의제설정 능력이 제대로 독자들에게 수용되었다고 보기 힘든 측면이 있다는 것이다. 이러한 차이는 정책의 장기적 관점의 추진력과 역사성에 입각한 정책 철학의 유무에서 기인한다고 생각한다. 즉, 김영삼 정부는 여론의 지지기반을 확보하는 것이 아니라, 여론에 의해 정책을 수시로 수정하는 “철학 부재적” 태도를 보였기 때문에, 언론의 의제설정 능력이 더욱 돋보일 수밖에 없었고, 김대중 정부는 오히려 소수정권이기 때문에, 언론의 표적이 될 수밖에 없었으나, 정책 철학과 장기적 비전의 관점에서 정책을 지속적으로 추진, 국민들의 지지기반을 확보할 수 있었다는 것이다.

이러한 역대 정권의 교훈은 새로이 출범하는 정부의 대북정책의 국민적 지지기반 확보에 상당한 영향을 줄 수 있으리라 생각된다.

Ⅲ. 차기 정부의 대북정책에 있어서 국민적 지지기반 확보 방안

새로이 출범하는 정부는 출범이전부터, 대북정책 수립에 상당한 어려움을 겪으리라 생각된다. 그 이유는 북한의 핵 파문이 어떠한 방향으로 나아갈지 모르는 상황이기 때문이다. 우선 정치적 상황 요인으로 볼 때, 미국은 지난 11월 중간 선거에 의해 공화당이 상하원을 모두 장악, 대북 강경 노선이 더욱 분명해지고 있는 상황이고, 국내적으로도 정권이 새로이 출범하게 되는 관계로, 대북정책의 분명한 노선이 정립되기 전이기 때문에, 정

24) 이준웅, “의제설정이론,” 『신문과 방송』 (2001년 10월호), pp. 40~45.

치적 상황이 그다지 긍정적이지 않다고 할 수 있다. 또한 국제정치적으로도 이라크 전쟁의 개전시기와 전쟁의 지속기간이 유동적이기 때문에, 미국의 대 북한 태도 역시 유동적일 수밖에 없다. 즉, 이러한 상황에서 새로이 출범하는 정부는 대북정책에 있어 상당히 중요한 책임을 가지고 있다고 밖에 말할 수 없다는 것이다.

이러한 위기적 상황일수록 대북정책에 대한 국민적 지지기반 확보는 더욱 중요하지 않을 수 없다. 왜냐하면, 국민적 지지기반 없이 위기를 극복한다는 것은 거의 불가능에 가깝기 때문이다.

본 연구는 앞서 김영삼 정부와 김대중 정부에 있어서의 국민적 지지기반 확충 문제에 대해 논의한 바 있다. 역대 정부에 있어서의 교훈을 정리하면 차기 정부의 대북정책에 있어서의 지지기반 확충 방안은 대략적으로 정리되어 질 수 있다고 생각한다.

우선 대북정책의 장기적 비전 제시가 필요하다고 생각된다. 장기적 비전 제시는 물론 정책적 연속성과도 깊이 관계되는 부분이다. 김대중 정부의 대북 포용정책이 한반도의 평화를 정착시켰다고 보기에는 무리가 따를 수도 있지만, 최소한 대북 포용정책의 결과로, 한반도 위기의 당사자로서의 우리의 목소리를 낼 수 있게 되었다는 점은 분명하다. 이러한 점은 차기 정부의 위기관리라는 측면에서 분명 중요한 의미를 가질 수 있을 뿐 아니라, 국민적 지지기반 확보에도 상당한 영향을 미칠 수 있으리라 사료된다. 왜냐하면, 1993년과 94년의 핵 위기 때와 마찬가지로 강대국의 정책에 끌려가는 모습을 보인다면, 정부의 모습이 국민들에게 무기력하게 비춰질 수 있기 때문이다.

둘째로 들 수 있는 점은 대북정책의 철학이 있어야 한다는 것이다. 철학이 결여된 정책은 민주주의적 인기 전술에 불과하다. 다시 말하면, 철학이 있는 정책이어야만, 상황적 논리를 극복할 수 있기 때문이다. 상황적 논리의 극복은 궁극적으로 국민들에게 정책적 신뢰감을 줄 수 있다고 생각되고, 그러한 과정을 통해 국내적 차원의 지지기반을 형성할 수 있다고 생각된다.

세번째로 들 수 있는 점은 정책의 유연성의 확보이다. 앞서 언급한 두 가지 요소는 정책의 수립과 지속에 관한 지도적 관점의 문제라면, 지금 이

점은 여론 수렴에 관한 문제라고 할 수 있다. 즉, 아무리 철학적이고 장기적 관점을 가진 정책이라 하더라도, 정책의 궁극적 당사자가 국민이라고 할 때, 국민적 여론의 정책에의 반영은 필수적이라 할 수 있다. 따라서 대북 문제에 관한 한 국민의 다양한 생각과 욕구를 정책에 반영할 수 있는 제도적 장치를 강구해야 한다고 생각한다. 제도적 장치의 예로써 정기적인 여론조사 혹은 공청회의 개최를 들 수 있다. 물론 여기에서의 여론 조사는란 정부 차원의 홍보를 위한 조사가 아닌, 객관적이고 공정한 조사를 의미한다. 그래야만, 상황에 따른 신속한 대응과 그러한 대응에 있어서의 국민적 지지를 담보할 수 있기 때문이다.

네번째로 들 수 있는 것은 북한 정보의 공개 문제이다. 앞서 언급한 바와 같이 지금 일반 국민들의 입장에서는 북한에 관한 객관적이고, 편향되지 않은 정보 공급이 원활하다고는 할 수 없는 형편이다. 명확한 정보는 정확한 판단의 근거가 된다. 그렇기 때문에 정부가 대북정책을 수행함에 있어 국민들을 계몽하려 하지 말고, 국민들 스스로 정확한 판단을 하도록 해, 자발적 지지를 이끌어 내려는 자세가 필요하다. 그러기 위해서는 바로 필요한 정보를 객관적으로 제공하는 자세가 필요하다고 생각된다. 이를 위해서는 비교적 단일화되어 있는 대북 관련 정보 소스의 다양화가 전제되어야 한다고 생각한다.

다섯번째로 들 수 있는 점은 정보 공개 문제와 관련해, 정부가 자료개발과 규제완화를 실시해서 취재보도활동의 여건을 개선해 줄 필요가 있다는 점이다. 실제 이 부분은 일반 국민들에게 객관적 정보를 제공해 주는 언론의 역할을 감안할 때, 아주 중요한 부분이라고 할 수 있을 뿐 아니라, 이러한 과정을 통해 언론의 전문성 확보에도 기여할 수 있으리라 생각된다. 자료의 부족에서 오는 언론들의 오보는 국민들에게 정책에 대한 불신감을 자아내게 할 수 있다는 점이 반드시 고려되어야 한다고 생각된다.

여섯번째로 들 수 있는 것은, 정부 정책의 수립 및 추진과정이 투명해야 한다는 점이다. 아무리 좋은 의도와 철학 그리고 장기적 비전을 갖추고 있는 정책이라도 수립과 추진과정이 투명하지 못하다면, 다른 의도가 숨어 있다고 비취질 수 있으며, 이러한 상태에서는 여론의 지지를 획득하기 어려워질 것이라는 것은 자명하다. 따라서, 이러한 점을 고려, 투명한 과정

이 전제되어야 한다고 생각된다.

일곱번째로 들 수 있는 점은 정책 수립과 추진과정에 정당과 국회를 참여시켜야 한다는 점이다. 국회는 입법기관이자 대의민주주의를 유지할 수 있는 핵심기관이다. 그렇기 때문에 정책을 추진하는 과정, 그리고 상황이 변했을 때의 정보를 적시에 알려, 동의를 구하는 자세가 필요하다고 생각된다. 이 과정이 제대로 이루어지지 않을 때, 대북정책의 국내 정치 쟁점이 빈번하게 발생할 수 있는 확율이 커지게 된다. 만일 대북정책의 국내 정치화가 발생된다면, 일반 국민들은 정쟁의 대상이 되어버린 대북정책을 제대로 이해하지 못하게 되고, 결국 그렇게 되면, 여론의 지지확보가 어렵게 된다고 할 수 있다.

여덟번째로 들 수 있는 점은, 효율적이고 다양한 홍보 방법을 개발해야 한다는 점이다. 이를 위해서는 정책의 당위성에 대한 일방적 홍보가 아닌, 국민들이 스스로 이해하고, 참여하고 싶게 만드는 홍보 전략이 수립되어야 한다고 생각된다. 홍보의 대상이 흥미를 느끼게 하기 위해서는 홍보 매체도 중요한 역할을 한다고 생각한다. 우선 젊은 세대들이 흥미를 가지는 매체인 인터넷과 휴대전화를 이용한 홍보전략 수립이 절실하다고 할 수 있다. 실제 휴대폰 보급과 초고속 인터넷망의 가입율은 세계 초일류급이지만, 이를 이용한 정책 홍보는 그다지 발달했다고 할 수는 없다. 따라서 이 부분에 대한 집중 개발이 필요하다고 생각되는데, 이러한 매체에 대한 홍보 전략의 개발은 대북정책을 보다 가깝게 느끼게 할 수 있는 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

결국 이러한 과정을 통해서만이 대북정책의 국민적 지지기반이 확충될 것이며, 이를 바탕으로 정책은 더욱 추진력을 얻게 될 것이라고 생각한다.

IV. 결 론

대의민주주의 체제에 있어서 중요한 세가지 요소를 꼽으라면, 대응성, 책임성, 책임 귀속성을 들 수 있다. 여기서 말하는 대응성이란, 바로 국민적 요구사항의 파악과 그에 대한 적절한 정책적 차원의 반영이라고 할 수 있다. 우리사회가 민주주의 사회로 갈수록 이 부분은 더욱 강조 될 수밖에

없다고 생각한다.

뿐만 아니라, 우리 사회는 시민사회로의 진입이 더욱 가속화될 것이라고 생각된다. 시민사회의 가장 중요한 요소중의 하나는 계몽에 의한 동원이 아닌 자발성에 입각한 참여라고 생각한다. 그렇기 때문에 자발성에 입각한 참여를 위해서는 국민들 개개인이 특정 정책에 대한 필요성을 느끼는 것이 필수적이라고 할 수 있다.

흔히들 대북정책과 같은 외교적 사안에 관한 문제는 일반 국민들이 잘 이해하지 못할 수 있는 부분이 많기 때문에 국민적 관심사가 되기 힘들고, 따라서 그 필요성을 느끼게 하기가 매우 힘든 것으로 생각되어지고 있다. 하지만, 대북정책은 다른 외교적 문제와는 달리 한반도 평화와 직결되는 문제이다. 바로 이러한 이유에서 대북정책은 다른 외교적 정책과는 달리 국민적 필요성을 직감할 수 있는 분야라고 사료된다. 하지만 여기서 바라 고 싶은 점은 한반도의 평화 유지라는 개념을 보다 적극적으로 해석하게 할 필요가 있다는 생각이다. 케네스 버울딩(Kenneth Boulding)은 평화의 개념에 관하여 다음과 같이 서술하고 있다.

“평화의 개념은 적극적인 측면과 소극적인 측면의 두 종류로 구분할 수 있다. 적극적인 측면의 평화란 통제가 원활한 상태하에서의 질서있는 갈등의 해결 그리고 성숙된 관계속에서의 조화로움을 의미한다. 반면 소극적인 평화의 개념은 단순히 동요와 긴장, 폭력적인 갈등 그리고 전쟁이 없는 상태를 의미한다.”²⁵⁾

위의 개념 정의에서 볼 수 있듯이 한반도 평화란 단순히 전쟁이 없는 소극적 개념적 범주에서 벗어나, 통제가 원활하고 조화로운 관계로 파악해야 한다는 것이다. 평화를 이렇듯 적극적인 의미로 해석해야만 평화 구축을 위한 수단과 방법 역시 평화로울 수 있다고 생각된다. 평화를 위한다는 명분으로 평화적이지 못한 방법을 사용한다면, 이는 소극적 의미에서의 평화는 구축될지 모르나, 궁극적으로 추구해야하는 사회적 통합을 기본으로 하는 평화로운 상태는 결코 도달하지 못할 것이기 때문이다. 특히 평화를 통한 통일을 염두에 둘 때, 이러한 부분은 더욱 명료해진다고 할 수 있다. 바로 이러한 이유에서 차기 정부의 대북정책 역시 평화를 추구하되, 그 평

25) Boulding, K. E., *Conflict and Defence* (New York, 1978), p. 121.

화를 적극적 의미로 해석해야 할 것이다. 그리고 이러한 상태에서만, 대대수 국민들의 지지기반을 진정으로 확보할 수 있으리라 생각한다. 정책은 순간의 상황을 극복하기 위해 존재한다기 보다는 역사 철학적 관점에서 접근해야 할 중요한 장기적 목표 달성의 수단이기 때문이다.

참고 문헌

- 권정철. “북한정보의 일방통로 내외통신을 해부한다.” 『저널리즘』. 1994년 봄호
- 김성주. “김대중 정부의 대북포용정책: 현황과 과제.” 『국제정치논총』. 제 39집 3호 (서울: 한국국제정치학회, 1999).
- 김정탁. “언론인의 북한관 및 통일관 의식조사.” 『남북통일과 언론』 (서울: 한국언론연구원, 1991).
- 민주평통. 1998년 3월 31일
- 박선원. “대북정책과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할.” 경남대 북한대학원, 경실련 통일협회, 한국 NGO학회 주최 공동 학술대회 ‘대북 인식과 대북정책 재론’ 세미나(2002년 11월 5일) 발표 논문
- 박용규. “90년대 한국 언론의 북한보도 실태와 개선방안.” 한국 언론재단, 한국국제정치학회 공동주최 학술대회 발표 논문집 『언론의 새로운 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임의 모색』 (1999. 8. 27).
- 박형중외. 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000).
- 이종석. “《정경분리》의 여건조성과 정책과제.” 『대북정경분리정책, 어떻게 실천해 나아갈 것인가?』 (서울: 민족통일연구원·통일경제연구협의회·한국경제신문사 공동주최 학술회의 발표논문집, 1998. 4. 10).
- 이기봉. “미국의 대북한 정책의 변화와 남한 통일외교의 과제.” 『한국정치학회보』. 30집 3호 (1996년 가을)
- 이성춘. “남북한 신문의 남북한 보도분석.” 『전후 분단국가의 언론정책』 (서울: 한국언론연구원, 1995).
- 이준용. “의제설정이론.” 『신문과 방송』. 2001년 10월호
- 천원주. “사라지는 언론사 북한부서.” 『신문과 방송』. 1998년 10월호
- 최대석. “남북한이산가족 재회 활성화 방안.” 『정책연구』. 제120호 (서울: 국제문제조사연구소, 1995. 4).

한국 언론연구원. 『수용자 의식조사』 (서울: 한국언론연구원, 1994).

Boulding, K. E., Conflict and Defence, New York 1978, p. 121.

일간지

『중앙일보』 (1993. 2. 25).

『한겨레』 (1999. 9. 17).

『조선일보』 (1994. 11. 9).

『조선일보』 (1996. 1. 4).

『조선일보』 (1998. 2. 27).