

제 15차 통일학 · 평화학 기초연구 학술심포지엄

남북한 통합과 국내정치

2012. 12. 6(목) 13:30~18:00

서울대학교 호암교수회관 2층 마로니에

제 15차 통일학 · 평화학 기초연구 학술심포지엄

남북한 통합과 국내정치

2012. 12. 6(목) 13:30~18:00

서울대학교 호암교수회관 2층 마로니에



서울대학교 통일평화연구원

Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University

| 일정표 |

13:30~13:50 등록

13:50~14:00 개회사 박명규 (서울대학교 통일평화연구원장)

14:00~15:40 **남북통합과 통일의식**

여성 북한이탈주민의 경제적 적응 : 소득과 소비를 중심으로

- 발표 : 정진화 (서울대학교), 손상희 (서울대학교)
- 토론 : 유시은 (존스홉킨스대학교)

한국인 통일의식의 유형과 특성

- 발표 : 김병조 (국방대학교), 박명규 (서울대학교), 은기수 (서울대학교)
- 토론 : 강원택 (서울대학교)

15:40~16:00 Coffee Break

16:00~17:40 **남북관계와 국내정치**

노태우정부 시기 한국의 대북정책과 북한의 대남정책

- 발표 : 장달중 (서울대학교), 이정철 (송실대학교)
- 토론 : 정성장 (세종연구소)

김영삼정부 시기 북한의 대남정책

- 발표 : 임수호 (삼성경제연구소)
- 토론 : 김갑식 (국회입법조사처)

17:40~18:00 종합토론

| 목 차 |

여성 북한이탈주민의 경제적 적응 09 : 소득과 소비를 중심으로 정진화 (서울대학교)	09
한국인 통일의식의 유형과 특성 43 Korean Perceptions to the Unification : A Typology and it's Characteristics 김병조 (국방대학교)	43
탈냉전기 노태우 정부의 대북정책 75 : 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계 이정철 (숭실대학교)	75
김일성의 남방정책과 남북기본합의서 99 : 냉전 해체의 비대칭성과 동맹 재편 전략의 좌절 이정철 (숭실대학교)	99
국내정치와 남북한관계 129 임수호 (삼성경제연구소)	129
김영삼정부 시기 북한의 대남정책과 남북관계 151 임수호 (삼성경제연구소)	151

여성 북한이탈주민의 경제적 적응

: 소득과 소비를 중심으로

발표 정진화 (서울대학교)

여성 북한이탈주민의 경제적 적응

- 소득과 소비를 중심으로 -

서울대 통일평화연구원 2012년 연구과제 (정진화·손상희)



여성 북한이탈주민의 경제적 적응 - 소득과 소비

목차

1. 연구의 개요
2. 북한이탈주민의 정착 현황
3. 여성 북한이탈주민 실태조사
4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득
5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응
6. 결론 및 제언

1 / 63

1. 연구의 개요

◆ 연구배경

- 북한이탈주민의 지속적 증가
 - 누적인원 24,000여명(2012.10), 지원예산 1,200억원(통일부)
- 북한이탈주민의 경제적 적응이 어려움
 - 북한이탈주민의 평균 경제활동참가율 57%, 실업률 12.1%, 월평균 근로소득 120만원(북한이탈주민지원재단, 2012)
 - 남한인구의 경제활동참가율 61%, 실업률 3.7%
- 여성 북한이탈주민은 상대적으로 더 취약
 - 북한이탈주민의 70%가 여성
 - 남한여성/탈북남성에 비해 취업/소득 면에서 열악
 - 소비생활 적응도 취약
 - 여성특화 정책과 연구의 부족

2 / 63

1. 연구의 개요

◆ 연구목적

- 여성 북한이탈주민의 경제적 정착현황과 관련요인 분석
 - ⇒ 경제적 자립과 복지 증진을 위한 정책수립에 기여
- 경제적 적응을 취업, 소득, 소비 측면에서 파악
 - 안정적 소득확보와 건전한 소비행태 확립이 중요
 - ⇒ 취업, 소득, 소비 전반에 대한 통합적 연구
 - 탈북여성의 특수성을 반영한 정책개선 모색

3 / 63

1. 연구의 개요

◆ 연구동향

- 북한이탈주민 연구는 2000년대 들어 본격화; 정성/정량 분석

경제적 적응

-이주민의 경제적 적응
Kuhlman(1991); Boras (1994); Potochy(2004);
-사회적 자본
Coleman(1989); Putnam (1994); Ooak(2001); Nee & Sanders(2001)
-인적자본
Sander(1996); Friedberg (1996); Hendricks (2002); Park(1999)

취업과 소득

-취업
김창권(2007); 김화순 (2009); 이기영(2006); 김연희(2011); 박상안·김태중(2008); 박성재외(2011); 유시은(2012)
-소득
김화순(2009); 전우택 외 (2011); 유시은 외(2008)
-정책평가
김연희 외(2010); 박성재 외(2011); 박성재(2012)

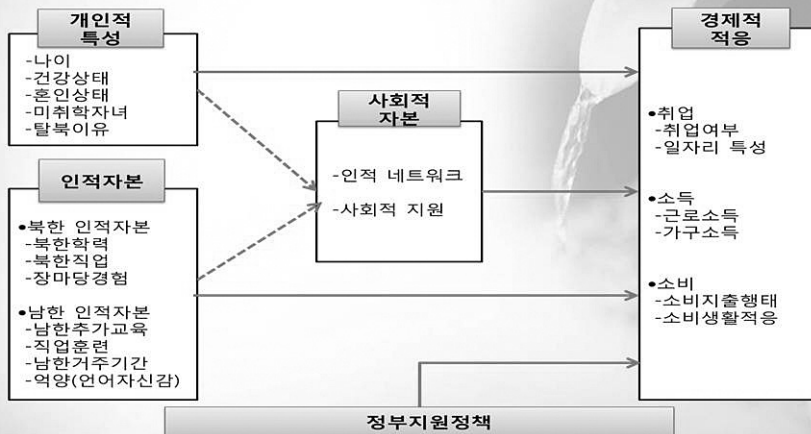
소비

-소비생활
이기춘·나종연(2007); 이기춘 외(2008); 장명선·이애란(2009); 김병욱·김영희(2011)
-소비자 피해
박용석·원혜일(2010)

1. 연구의 개요

◆ 연구모형

- 난민의 경제적 적응 모형(Haines, 1989; Kuhlman, 1991) + HC/SC



1. 연구의 개요

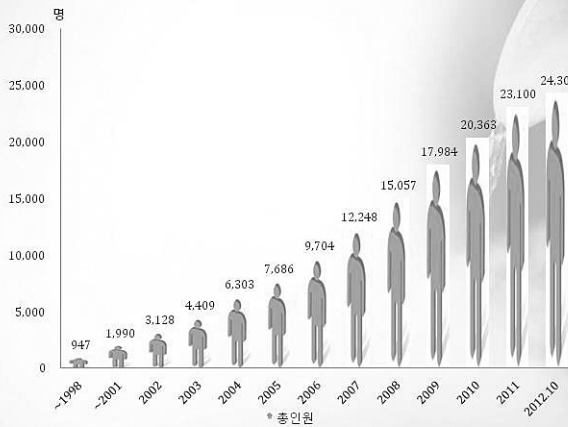
◆ 연구방법



6 / 63

2. 북한이탈주민의 정착현황

◆ 입국현황

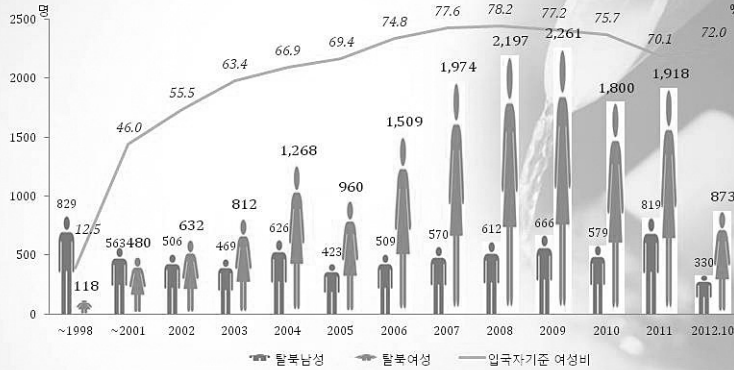


2012년 10월 현재 누적인원수 24,303명

7 / 63

2. 북한이탈주민의 정착현황

◆ 여성 입국현황

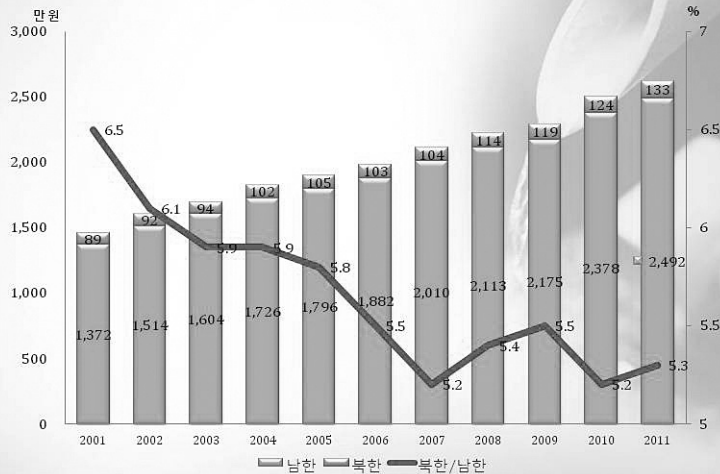


2012년 10월 여성 입국자수 873명 (70%)
누적 여성인원수 16,802명 (69%)

8 / 63

2. 북한이탈주민의 정착현황

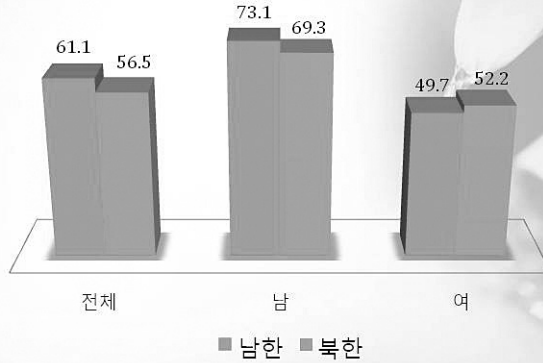
◆ 남한과 북한의 1인당 국민소득



9 / 63

2. 북한이탈주민의 정착현황

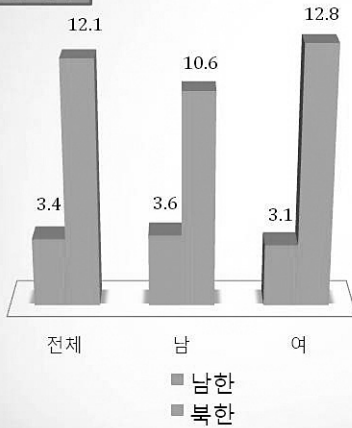
경제활동참가율



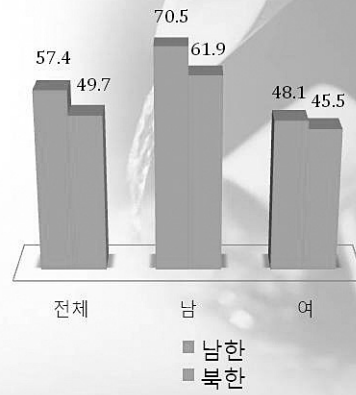
자료: 북한이탈주민-북한이탈주민지원재단(2011), 남한주민-통계청 경제활동인구조사(2011).
주: 북한은 만 19세 이상 성인 인구, 남한은 만 15세 이상 인구 기준.

2. 북한이탈주민의 정착현황

실업률

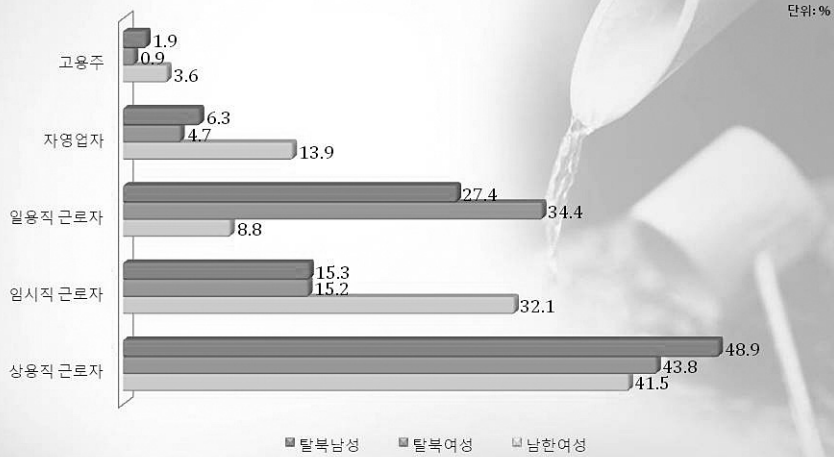


고용률



2. 북한이탈주민의 정착현황

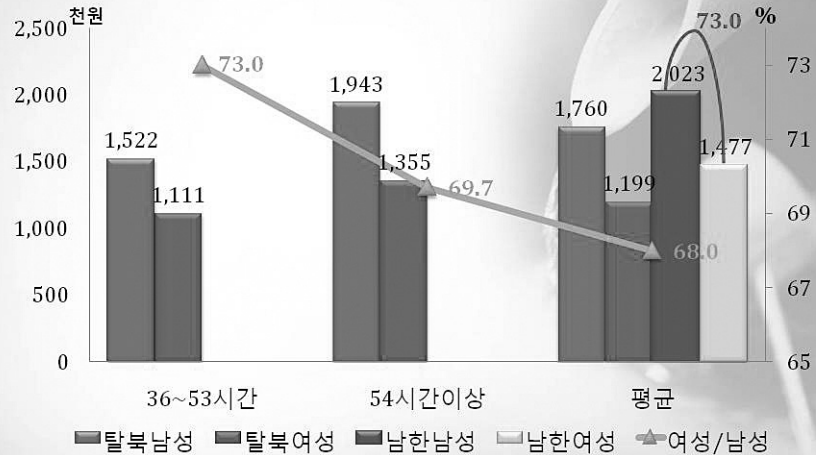
◆ 북한이탈주민과 남한여성의 직종분포



12 / 63

2. 북한이탈주민의 정착현황

◆ 월평균 근로소득

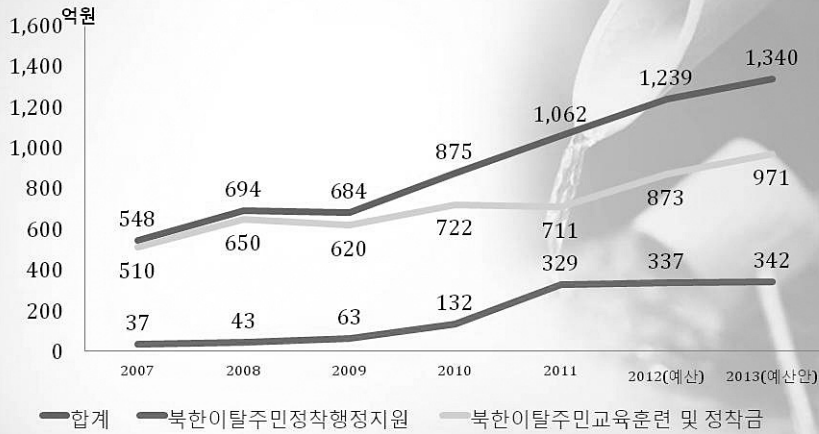


자료: 북한이탈주민지원재단(2010), 고용노동부 고용형태별근로조사(2010).

13 / 63

2. 북한이탈주민의 정착현황

◆ 북한이탈주민 지원사업 예산(결산)



주: 2007-2011년 통계는 결산, 2012-2013년은 예산(안).

3. 여성 북한이탈주민 실태조사

◆ 개요

- 조사대상: 만 25~60세, 서울 거주 여성 북한이탈주민
- 조사기간: 2012년 5월 ~ 2012년 6월
- 조사방법: 면접조사(自記방식 병행)
- 분석대상: 278명(응답자 285명 중 부적격 제외)
- 표집방법: 눈덩이표집

◆ 설문문항

- 경제적 적응: 취업, 소득, 소비 관련문항
- 개인적 특성, 인적자본, 사회적 자본, 지원제도

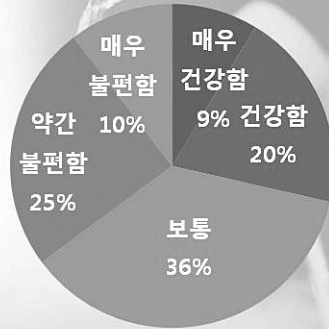
3. 여성 북한이탈주민 실태조사

◆ 개인적 특성

나이



건강상태



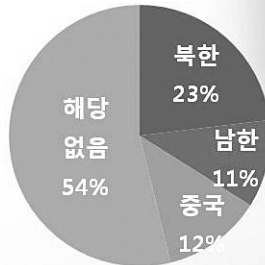
3. 여성 북한이탈주민 실태조사

◆ 개인적 특성

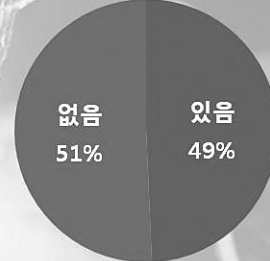
혼인상태



배우자 출신



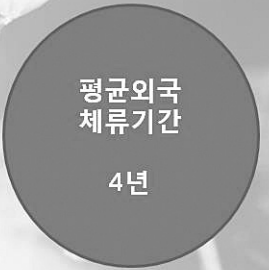
미성년자녀



3. 여성 북한이탈주민 실태조사

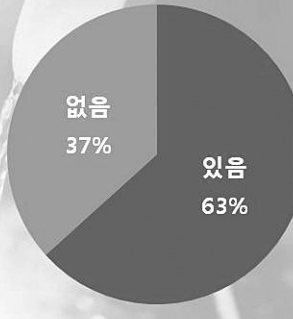
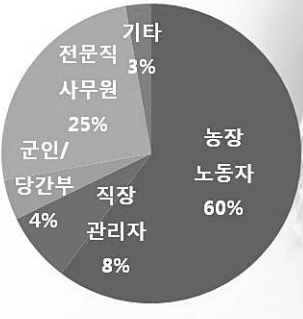
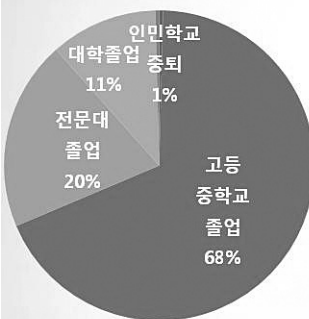
◆ 개인적 특성

탈북과정



3. 여성 북한이탈주민 실태조사

북한 인적자원



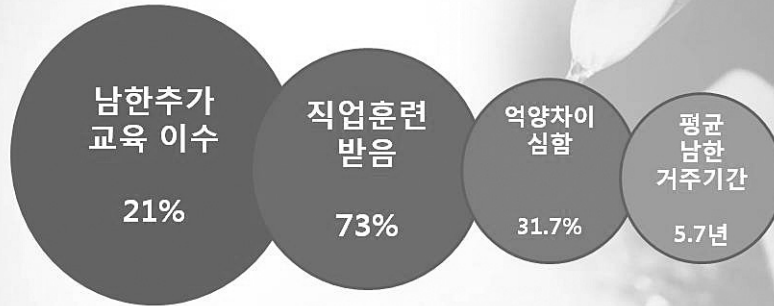
북한학력

북한직업

장사경험

3. 여성 북한이탈주민 실태조사

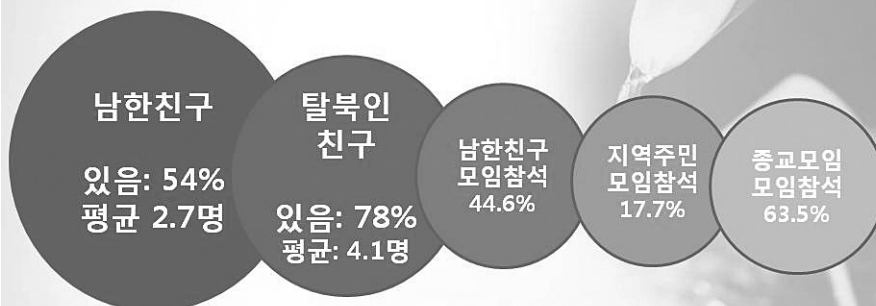
남한 인적자본



20 / 63

3. 여성 북한이탈주민 실태조사

사회적 자본



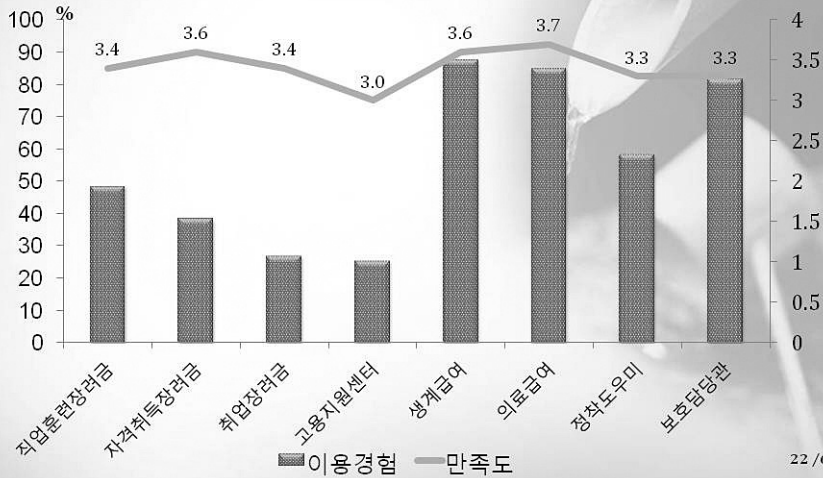
민간단체 지원받은 경험: 24%

종교단체 지원받은 경험: 38%

21 / 63

3. 여성 북한이탈주민 실태조사

지원제도(이용비율/만족도)



22 / 63

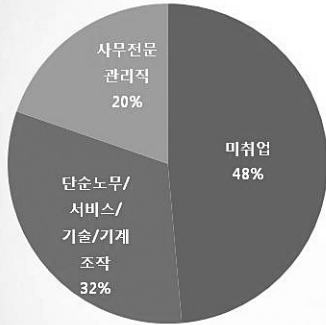
4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

- ◆ 취업, 일자리특성
- ◆ 근로소득, 가구소득
- ◆ 남한생활만족도

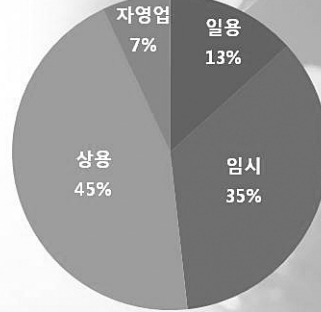
23 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

취업 및 직종



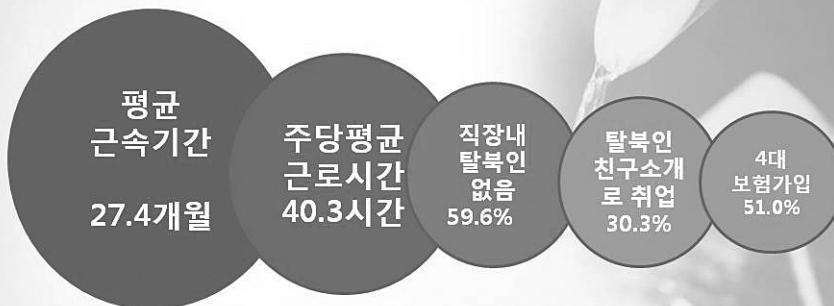
고용형태



24 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

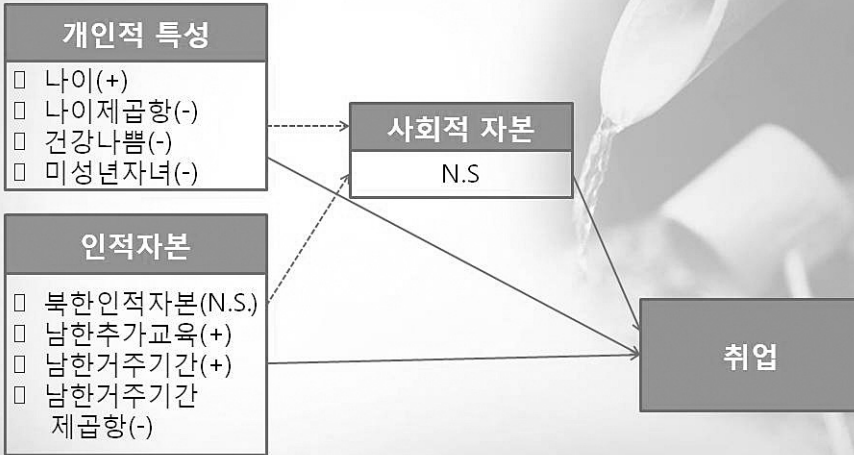
취업특성



25 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

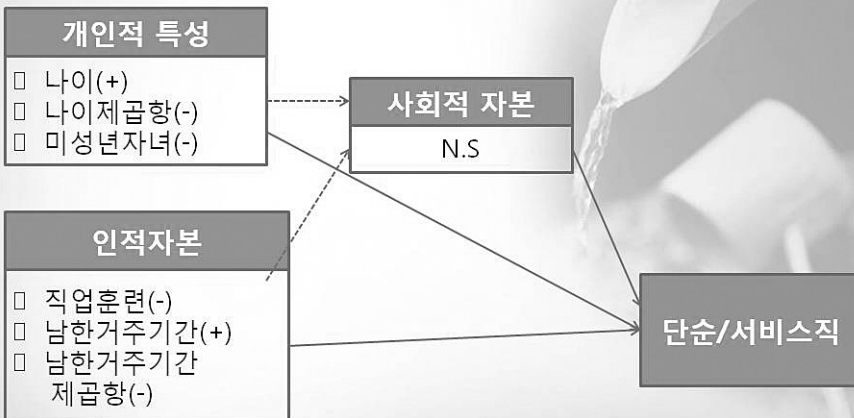
취업/미취업 결정요인



26 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

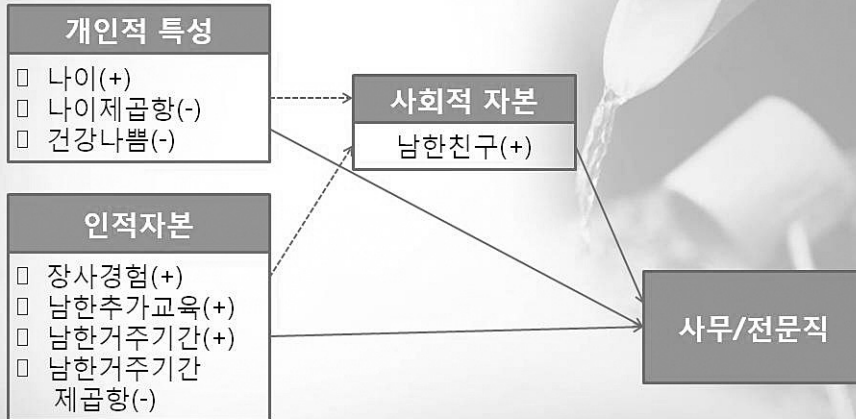
일자리특성 결정요인(미취업 기준)



27 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

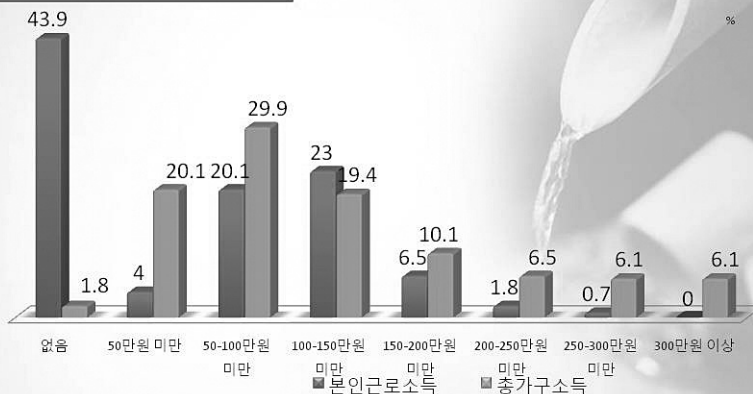
일자리특성 결정요인(미취업 기준)



28 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

여성 이탈주민 소득분포



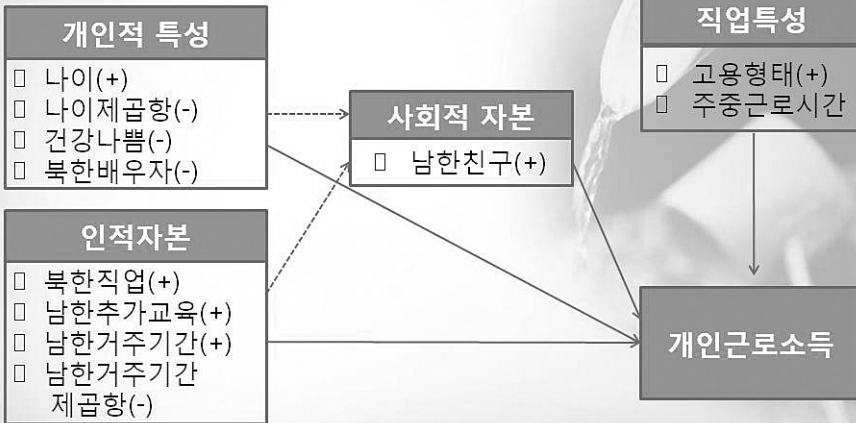
평균근로소득: 62만원
(근로자의 경우 111만원)

총가구소득: 121만원

29 / 63

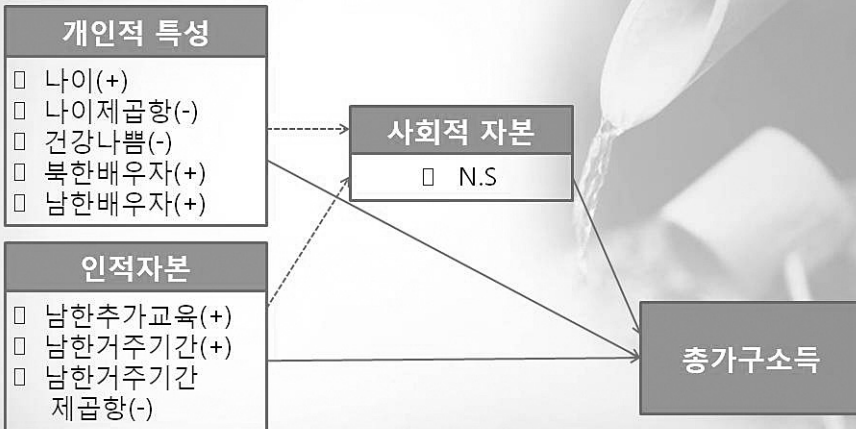
4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

근로소득 결정요인



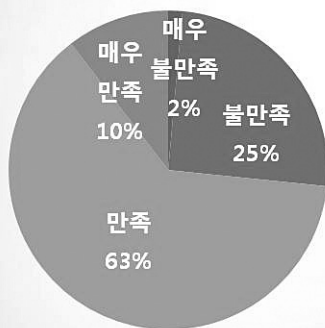
4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

가구소득 결정요인

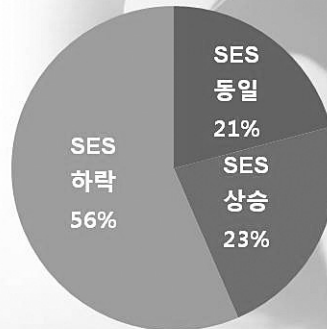


4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

남한생활만족도



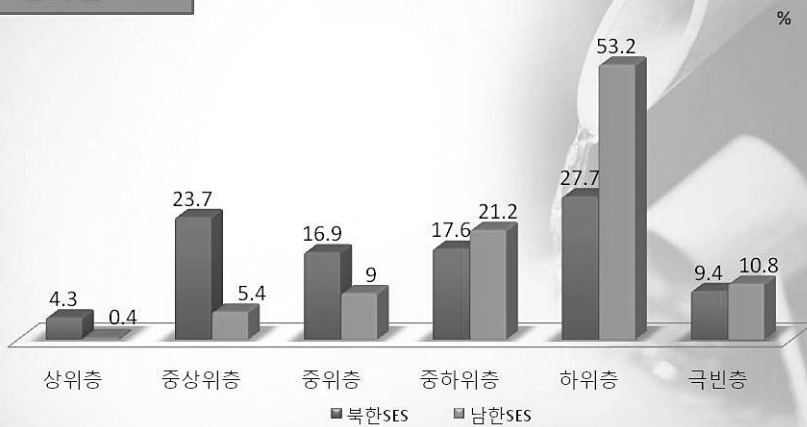
SES변화



32 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

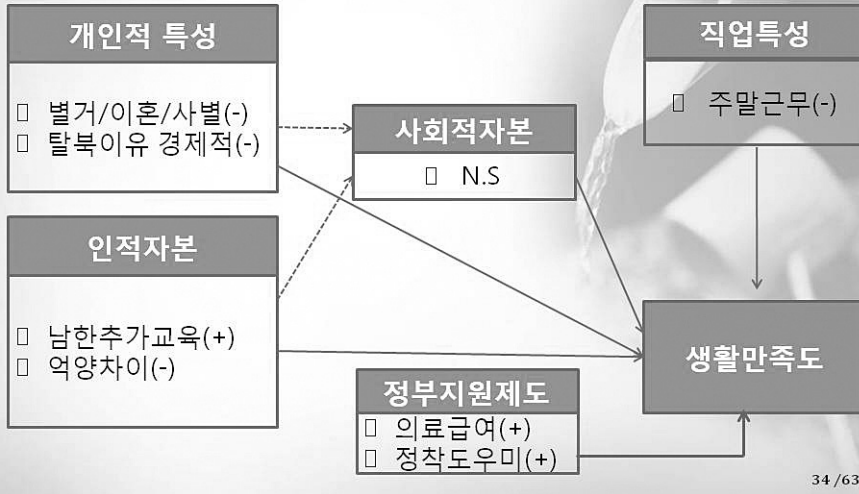
남북한 SES



33 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

남한생활만족도 결정요인



34 / 63

4. 여성 북한이탈주민의 취업과 소득

◆ 취업/소득 연구결과의 시사점

	취업	사무전문직	근로소득	가구소득	생활만족도
개인적 특성					
나이(제곱)	+(-)	+(-)	+(-)	+(-)	
건강(나쁨)	-	-	-	-	
미성년자녀	-				
북한배우자			-	유배우+	유배우+
인적자본					
남한교육	+	+	+	+	+
남한거주(제곱)	+(-)	+(-)	+(-)	+(-)	
역량(자신감)					-
사회적 자본					
남한친구		+	+		
의료급여/도우미					+

35 / 63

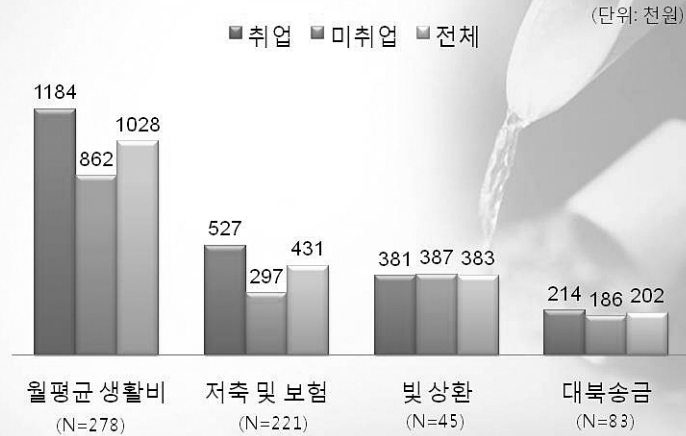
5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

- ◆ 소비지출행태
- ◆ 소비, 저축, 부채 결정요인
- ◆ 소비생활적응 척도 개발
- ◆ 소비생활적응 결정요인

36/63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

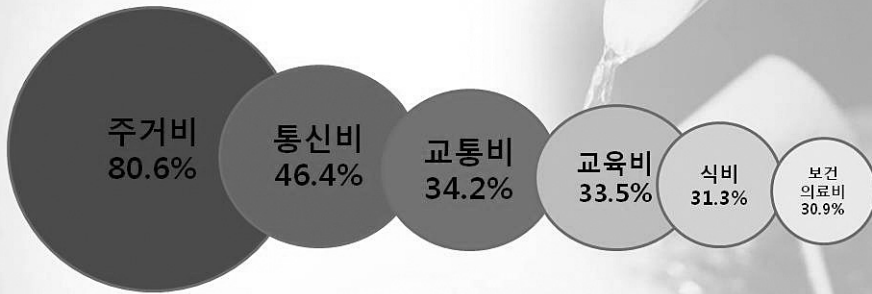
◆ 소비지출수준



37/63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 주요 소비지출비목 (상위 3순위, 복수응답)



38 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 보험지출



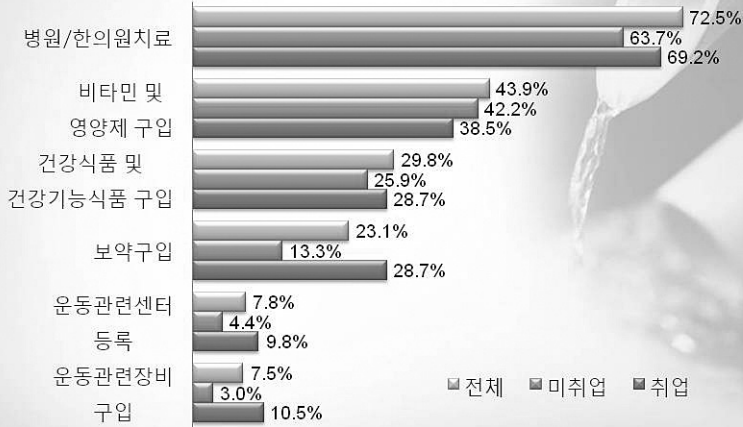
보험 4개 이상 보유 16.5%

월 30만원 이상의 보험료 지출 27.6%

39 / 63

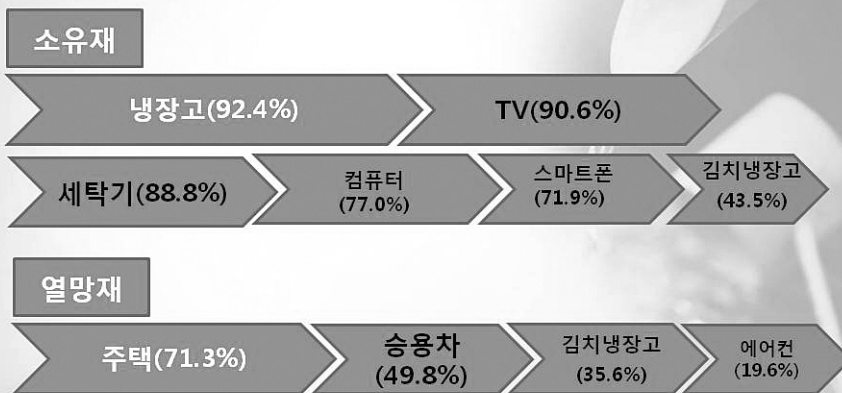
5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 건강을 위한 소비



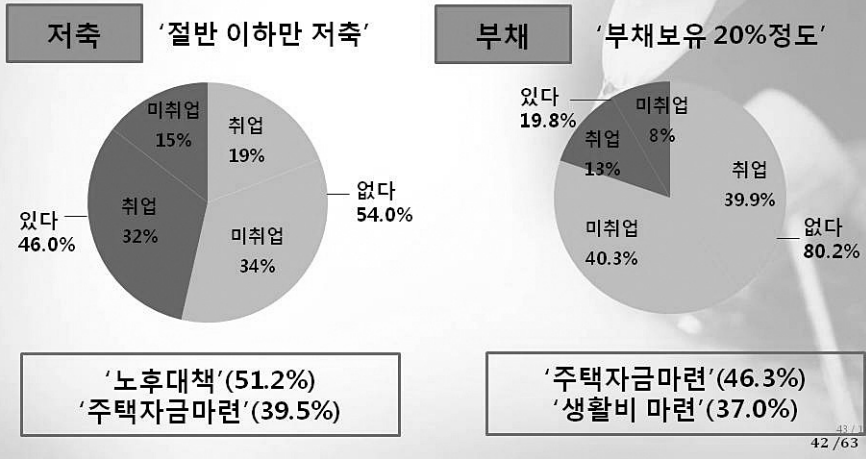
5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소유재와 열망재



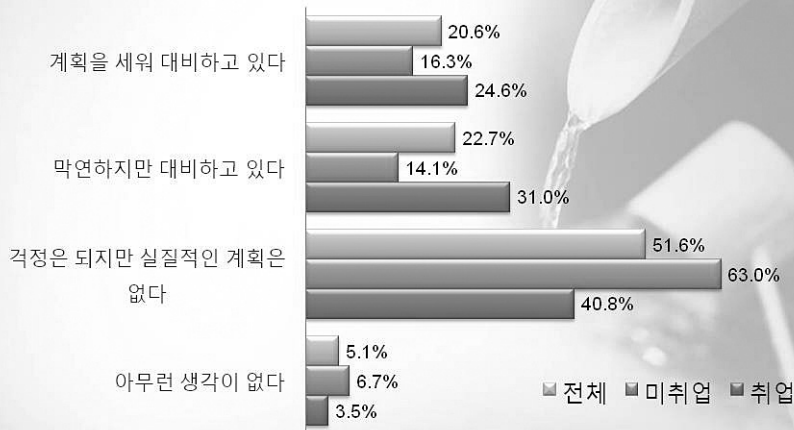
5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 저축과 부채



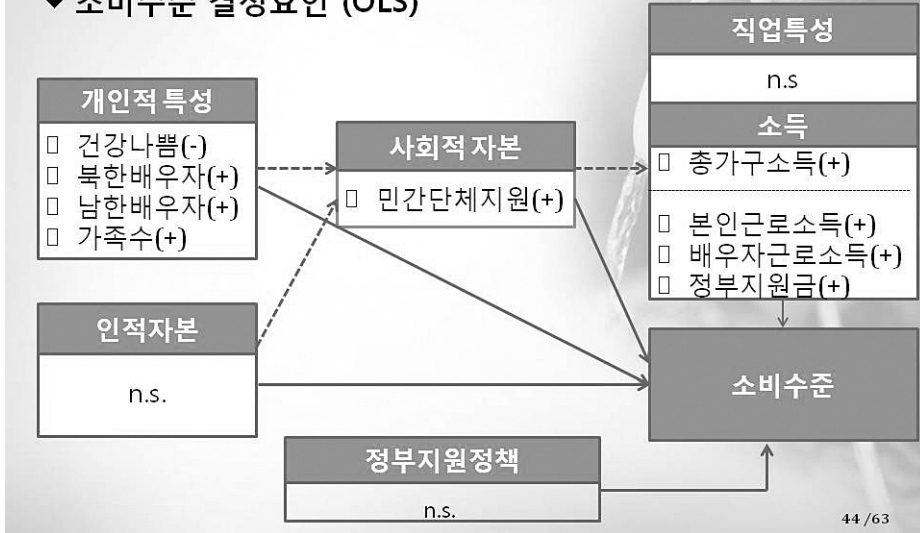
5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 노후생활대비



5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

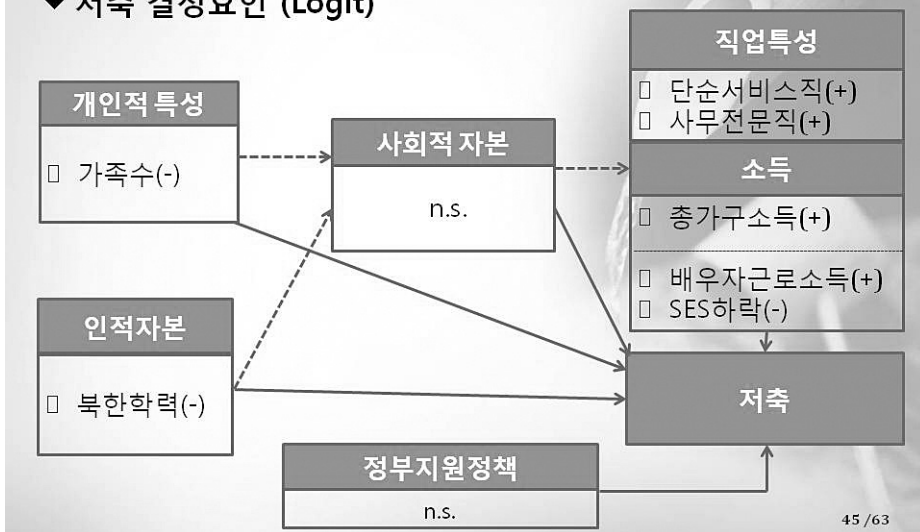
◆ 소비수준 결정요인 (OLS)



44 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

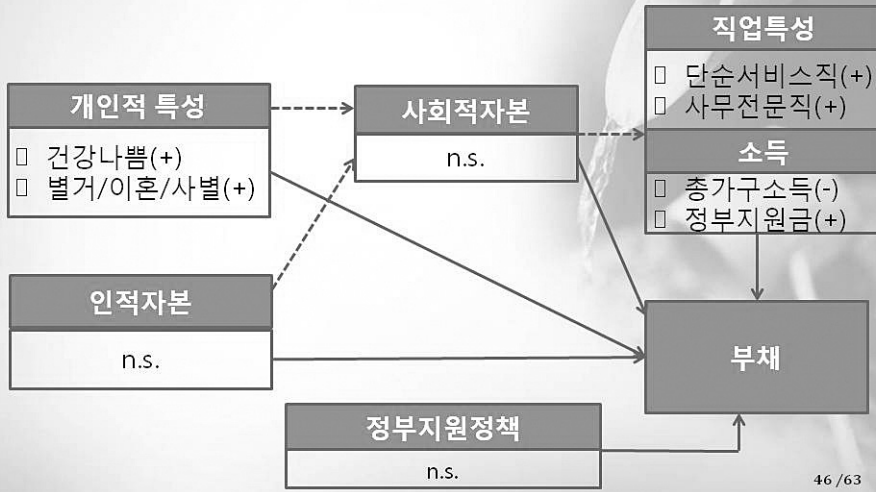
◆ 저축 결정요인 (Logit)



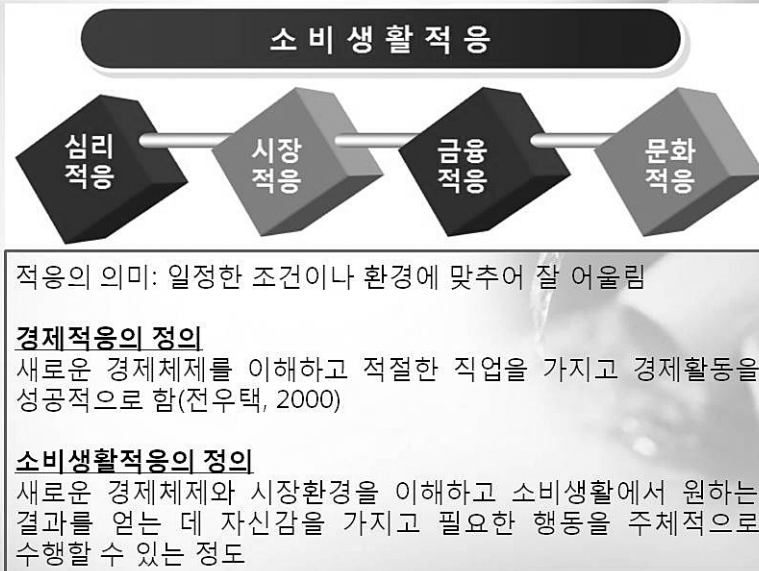
45 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 부채 결정요인 (Logit)

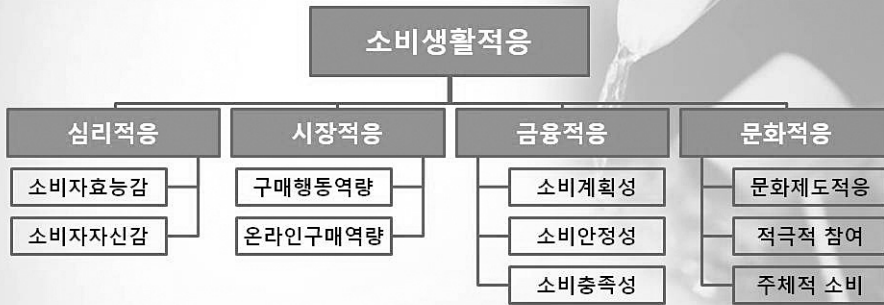


5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응



5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

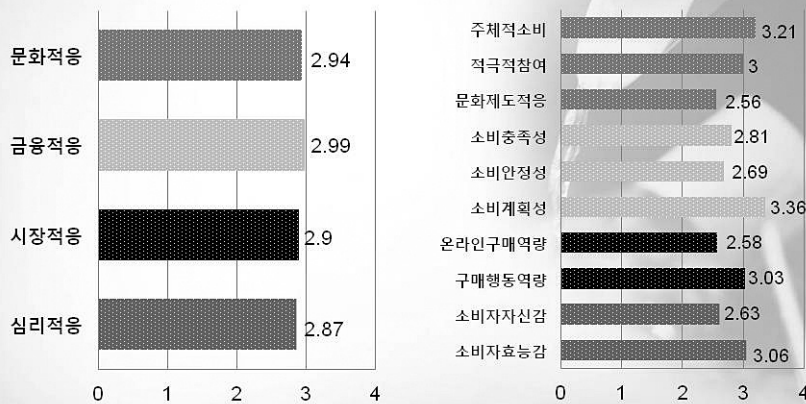
◆ 소비생활적응의 영역별 구성



48 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비생활적응수준



49 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비생활적응 결정요인

개인적 특성	n.s
인적자본	• 직업훈련(+) • 역량(-)
사회적 자본	• 남한친구(+) • 탈북인친구(-)
직업특성	n.s
지원제도	• 정착도우미(-)
소득	• 배우자근로소득(+)



소비생활적응
심리적응
시장적응
금융적응
문화적응

50 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비생활적응 결정요인

개인적 특성	n.s
인적자본	• 직업훈련(+) • 역량(-)
사회적 자본	• 남한친구(+) • 탈북인친구(-)
직업특성	n.s
지원제도	n.s
소득	• 배우자근로소득(+)



소비생활적응
심리적응
시장적응
금융적응
문화적응

51 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비생활적응 결정요인

개인적 특성	· 나이(-) · 나이 ² (+)
인적자본	· 북한학력(-) · 억양(-) · 직업훈련(+) · 남한거주기간(+) · 남한거주기간 ² (-)
사회적 자본	· 남한친구(+) · 탈북인친구(-)
직업특성	n.s
지원제도	· 보호담당관(+)
소득	· 정부지원금(+)



소비생활적응
심리적응
시장적응
금융적응
문화적응

52 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비생활적응 결정요인

개인적 특성	n.s
인적자본	· 장사경험(+) · 억양(-)
사회적 자본	n.s
직업특성	n.s
지원제도	· 의료급여(-) · 생계급여(+)
소득	· 배우자근로소득(+)



소비생활적응
심리적응
시장적응
금융적응
문화적응

53 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비생활적응 결정요인

개인적 특성	n.s
인적자본	• 직업훈련(+) • 역량(-)
사회적 자본	• 탈북인친구(-)
직업특성	n.s
지원제도	n.s
소득	n.s



소비생활적응
심리적응
시장적응
금융적응
문화적응

54 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비생활적응 장애요인 및 촉진요인

소비생활적응 장애요인

영어가 너무 많아 어려웠다.	70.1%
계약서의 내용을 제대로 이해하기 어려웠다.	53.2%
광고의 내용이 사실인지 알 수 없었다.	53.2%
어느 상품이 좋은지 알 수 없었다.	46.4%
어디에서 사는 것이 좋을지 몰라서 혼란스러웠다.	36.7%
물건을 살 때 사기당할까 두려웠다.	35.6%

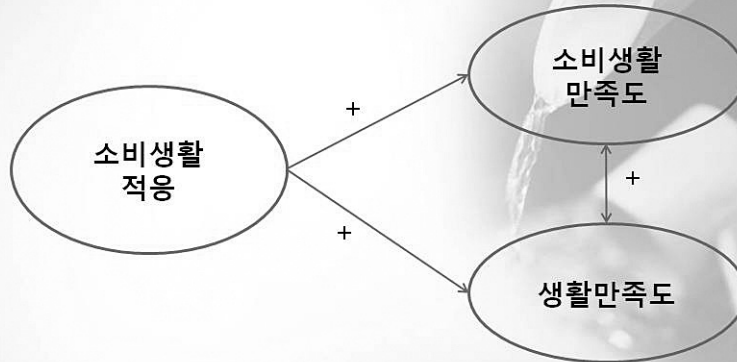
소비생활적응 촉진요인

주변 사람들의 추천 및 조언	59.0%
직접 써본 경험	54.0%
TV나 라디오, 신문, 잡지 등의 광고정보	43.2%
단체에서 받은 교육활동	36.7%
인터넷상의 상품정보	23.4%

55 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비생활적응, 소비생활만족도, 생활만족도와의 관계



56 / 63

5. 여성 북한이탈주민의 소비생활과 적응

◆ 소비 연구결과의 시사점

- 개인적 특성
 - 건강, 혼인상태, 가족원수 ⇒ 소비수준, 저축/부채 유무
 - 나이 ⇒ 시장적응
- 인적자본
 - 직훈, 역량, 장사경험, 남한거주기간 ⇒ 소비생활적응
- 사회적 자본
 - 남한친구(+), 탈북인친구(-) ⇒ 소비생활적응
- 지원제도 ⇒ 일관된 효과 없음
- 직업특성/소득 ⇒ 소비수준, 저축/부채 유무, 소비생활적응

57 / 63

6. 결론 및 제언

◆ 정책 기본방향

- 경제적 자립을 위한 역량 강화
- 개인특성별 맞춤형 정책지원 강화
- 통계DB 활용을 통한 정책평가 강화

58 / 63

6. 결론 및 제언

◆ 취업역량 강화와 소득 증대

- 인적자본투자의 확대 및 내실화
 - 20~30대 교육지원 강화
 - 중장년층 여성의 직업훈련 강화
 - 남한거주기간별 인적자본투자 지원

59 / 63

6. 결론 및 제언

◆ 취업역량 강화와 소득 증대-cont.

- 사회적 자본의 구축 강화
 - 인적 네트워크 보강을 위한 도우미 역할 강화
 - 멘토링제도의 개선
 - 남한사회의 인식개선

취업, 창업
(전문가 및 고용지원센터)

심리/직업훈련 상담
(전문인력, 남한주민)

적응상담, Mentoring
(북한이탈주민+남한주민)

6. 결론 및 제언

◆ 취업역량 강화와 소득 증대-cont.

- 정부지원제도의 성과평가 강화와 실효성 제고
 - 여성 맞춤형 일자리 개발과 복지 지원/ 장려금제도의 개선
 - 통계DB 및 연구네트워크 활용을 통한 정책평가 강화



6. 결론 및 제언

◆ 소비생활적응과 삶의 질 제고

- 적정 소비수준 유지를 위한 지원 강화
 - 안정적이고 실질적인 주거지원
 - 건강관련 지출부담 완화
 - 국민기초생활보장제도의 차별적·효과적 운용
- 소비자역량 강화를 위한 소비자교육 지원 확대
 - 소비자교육 기회의 확대를 위한 협조체계 마련
 - 차별화된 소비자교육 콘텐츠 개발
 - 맞춤형 소비자교육 제공
- 소비생활적응 촉진을 위한 지원서비스의 체계화
 - 정착도우미, 보호담당관 등 지원서비스의 보완
 - 남한주민과의 인적 네트워크 형성

62 / 63

감사합니다!

한국인 통일의식의 유형과 특성

Korean Perceptions to the Unification : A Typology and it's Characteristics

발표 김병조 (국방대학교)

한국인 통일외식의 유형과 특성

Korean Perceptions to the Unification : A Typology and it' s Characteristics

김병조 (국방대학교)

1. 머리말 : 통일외식 왜 조사하는가? 독립변수로서의 통일외식

한국인(South Korean)은 초등학교 교육을 받는 어린 시절부터 ‘우리나라는 지리적으로 대륙과 해양을 연계하는 반도국가라는 특징을 지니고 있다’ 는 이야기를 자주 듣는다. 그러나 한국인이 육로를 통해 아시아 대륙에 갈 수 있는 방법은 봉쇄되어 있다. 남북분단 때문이다. 여기서 분단은 한반도에 통치권이 구분되는 분리된 두개의 정치공동체가 존재하는 것 이상의 뜻을 내포한다. 남북한은 단순하게 행정적으로 단절되어 있는 것이 아니다. 한국전쟁을 치루면서 남북한은 지난 60년 이상 군사적인 ‘적’ 으로 대치하고 있다. 현실적으로 남북한은 서로 대립하고 있는 두 개의 국가이다.

그러나 한편에서 한국은 건국 이래 헌법전문에 ‘민족적 단결(헌법 제1호 1948.7.17.-헌법 제7호 1969.10.21.)’ 이나 ‘평화적 통일(헌법 제8호 1972.12.27.-법 제10호 1987.19.29)을 명시하고 있다. 현행 헌법은 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다(헌법 제1호-현재)’ 는 영토조항과 ‘대한민국은 통일을 지향하며 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다(헌법 제10호)’ 는 통일조항을 갖추고 있다. 국가 기본법인 헌법에 남북한은 궁극적으로 단결해야하고 통일되어야 한다는 국가의지가 표명되어 있고, 이에 기초하여 한국인에 대한 정치사회화가 이루어진다. 이상적으로 남북한은 단결하고 통일되어야 할 하나의 국가이다.

결국 현대 한국인은 ‘분단 현실’ 과 ‘통일 이상’ 이 혼재된 가운데 살아가고 있다고 할 수 있다. 그리고 그 과정에 각자 나름대로 통일에 대한 인식 즉, ‘통일외식’ 을 갖게 된다. 그렇다면 한국인들은 구체적으로 어떤 통일외식을 갖고 있을까? 한국인들에게 통일에 대한 외식조사를 한다고 했을 때, 가장 기본적으로 떠오르는 질문이다.

하지만 실제로 한국인들의 통일외식이 무엇이라는 질문을 받으면 쉽게 대답하기 어렵다. 그동안 이루어진 한국인 통일외식에 대한 연구를 살펴보면, 통일외식이 과연 무엇을 의미하는지에 대해서는 명확한 개념설명이 없는 상태에서 통일관련 특정 질문에 대한 전반적인 추세나 주요 쟁점에 대한 빈도분석을 통일외식이라고 제시하는 경우가 많았다. 때로는 통일외식이라는 명칭 속에 통일 자체에 대한 인식을 포함하여 남북한 관계, 통일정책에 대한 인식 등, 통일 관련 쟁점에 대한 포괄적인 인식을 포괄해서 제시하는 경우도 있다. 한국에서 통일외식은 ‘통일과 관련된 질문에 대한 응답’을 통칭해서 일컫는 용어이지 명확하게 어떤 개념을 의미하는지 규정되지 않은 채 사용해왔다.¹⁾

그리고 통일외식에 대한 분석은 특정 시점에 특정 통일관련 쟁점에 대해 한국인이 이러저러한 응답분포를 보인다는 식으로 제시하는데 머문 경우가 많았다. 심층적인 분석이라 할지라도 사회인구학적 변수로 구분된 하위집단 별로 통일관련 외식에 차이점이나 유사점이 존재한다는 정도로 분석되었다. 성별, 연령별, 교육수준별, 지역별, 소득수준별로 통일 관련 외식에 대한 편차를 제시하는 분석을 말한다. 이상과 같은 분석이 통일에 대한 한국인의 외식을 알아보는 가장 기본적인 필수적인 방법임에는 틀림없다. 그러나 통일외식이 종속변수로서 분석되었다는 특성이 있다.

하지만 통일외식이 단순히 다른 변수의 종속변수라면 통일외식을 연구하는 실천적 의의는 크게 떨어진다. 통일외식과 남북통일 간에 직접적인 관련성이 없다면 왜 통일외식을 연구하는가? 통일외식을 연구하는 중요한 목적 중 하나는 통일외식이 실제 ‘통일’에 어떤 영향을 미치는 가이다. 통일외식을 연구하는 것은 통일외식이 종속변수가 아니라 남북통일에 대한 독립변수 역할을 할 것이라고 기대하기 때문이다. 하지만 그런 분석을 하려면 우선 한국인의 통일외식을 몇 가지 유형으로 구분하는 작업이 필요하다. 그리고 이를 바탕으로 통일외식 유형과 통일 관련 제반 쟁점과 어떤 관계가 있는지 밝혀야 한다.

이에 이 글은 다음의 일련의 질문들에 답하는 순서로 구성되었다. 한국인의 통일외식을 어떻게 개념화할 수 있는가? 한국인 통일외식을 유형화한다면 어떻게 유형화가 가능한가? 유형화된 통일외식은 구성상에 어떤 특징을 보이고 있는가? 통일외식 유형은 시계열적으로 어떻게 변했는가? 통일외식 유형별로 통일관련 쟁점(통일이유, 북한에 대한 인식, 대북정책, 북한민주화 등)에 대해 어떤 의견 차이를 보이는가? 그리고 맺음말에서는 이상의 분석을 요약하고 통일 주도세력을 확대하기 위한 방안을 몇 가지 제시하였다.

1) 이는 그동안 통일외식에 대한 대다수의 논의가 학술적인 맥락보다 시사적인 맥락에서 주로 이루어졌기 때문이라고 생각된다.

2. 통일의식 : 개념, 측정, 유형

1) 개념

일반적으로 한국사회에서 통일의식이라는 용어는 ‘통일과 관련된 인식(perception related unification)’ 을 의미하는 것으로 사용되는 경우가 많다. 이때, 통일의식은 ‘통일 자체에 대한 인식(unification perception itself)’ 이 아니라 통일과 관련된 여러 쟁점에 대한 생각을 뭉뚱그려서 지칭한다. 하지만 이렇게 ‘통일과 관련된 인식’ 을 의미하는데 통일의식이라는 용어를 사용한다면, 통일과 관련된 쟁점이 무엇이나에 따라 통일의식이 의미하는 바가 달라지고, 사용하는 사람마다 통일의식이라는 용어가 갖는 의미가 달라진다. 그렇게 되면 ‘통일의식’ 은 사회현상을 분석하거나 설명하는 개념이 될 수 없다.

통일의식이 개념이 되고 독립변수가 되기 위해서 가장 기본적인 점은 ‘통일의식’ 이 ‘통일과 관련된 인식’ 이 아니라 ‘통일 자체에 대한 인식’ 이어야 한다는 점이다. 그런 점에서 통일의식은 계급론에서 ‘계급의식(class consciousness)’ 과 같은 성격의 개념이나 변수라 되어야 한다. 계급론에서 계급의식은 ‘자신의 계급적 상황에 대한 객관적 평가를 바탕으로 형성된 의식’ 이다. 그리고 계급의식이 바탕이 되어 계급행동이 나타날 것을 기대한다.

그렇다면 ‘통일의식(unification consciousness)’ 은 ‘분단 상황에 대한 객관적 평가를 바탕으로 통일에 대해 형성된 의식’ 이라 개념규정 할 수 있다. 그리고 계급의식이 계급적 행동을 하는데 바탕이 될 것이라고 기대하는 것처럼, 통일의식이 형성되었을 때, 통일을 촉진하기 위해 행동을 할 것을 기대할 수 있다. 따라서 ‘통일 자체에 대한 의식’ 으로서 통일의식은 ‘통일 의지(will of unification)’ 라는 용어와 교호(交互)해서 사용할 수 있다고 본다. 이 글에서 사용하는 통일의식은 바로 통일의지를 말한다.

2) 측정과 유형

통일의식을 어떻게 측정할 것인가? 통일 관련 의식조사에서 한국인에게 빈번하게 물어본 질문을 제시하면서 실마리를 풀어보고자 한다. 통일의식을 측정하는데 사용될 수 있는 질문으로는 다음과 같은 것들이 있다. ‘통일이 언제쯤 이루어진다고 생각하십니까?’, ‘통일에 대한 관심이 어느 정도나 되십니까?’, ‘통일이 되어야 한다고 생각하십니까?’, ‘통일이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?’, ‘통일은 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?’ 등이다.²⁾ 질문지를 이용한

‘면접 조사(interview)’는 질문의도가 명확하고, 면접자가 질문에 자신의 의견을 정확하게 제시할 수 있을 때, 타당도(validity)가 높아진다. 이런 관점에서 위 질문들을 검토해보면 대체로 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 통일시기에 대한 질문이 ‘통일시기를 예측’하는 질문이라면 일반국민이 통일 시기를 객관적으로 예측한다는 것이 어렵다는 점에서 타당성이 낮은 질문이라 할 수 있다. 하지만 통일시기에 대한 의견조사가 한국인의 통일에 대해 어느 정도 열망하느냐를 알아보는 것이라면, 부분적으로 통일의지를 측정하는 질문이 될 수도 있다. 하지만 응답자 입장에서 보면 ‘통일이 언제쯤 될 것인가?’라는 질문이 ‘통일시기를 예측’하라는 것인지 아니면 ‘통일 열망’을 제시하라는 것인지 명확하지 않다. 응답자에 따라 다른 기준에서 응답을 할 가능성이 높다는 점에서 통일의식을 측정하는데 부적합한 질문으로 보인다.

둘째, 통일에 대한 관심을 물어보는 것은 개인이 통일에 어느 정도 관심이 있는지 파악할 수 있는 질문이다. 통일의지가 높은 사람은 통일에 관심이 많을 것이다. 그나 통일에 관심이 높다고 해서 통일을 희망하는 것은 아니다. 관심이 있다는 것만으로는 그 관심이 통일정책을 추진하는 것과 어떤 관계가 있는지 알기 힘들다. 예컨대 통일에 대한 관심이 높은 것이 통일을 긍정적으로 평가하는 것인지, 아니면 부정적으로 평가하는 것인지 구분하기 힘들다.

셋째, 나머지 통일의 당위성, 통일의 중요성, 통일의 필요성에 대한 질문은 한국인의 ‘통일의지’가 어느 정도인지 알아보기 위한 질문이다. 그렇다면 통일의지에 대한 이상의 질문이 통일의식을 알아보는 데 적합한 질문이라고 평가할 수 있다. 그러나 한국정부는 건국 이래 ‘통일’이 당연하고, 중요하고, 필요하다는 입장을 표명해왔기 때문에, 응답자가 자신의 의견을 솔직하게 표명하기보다 사회적 기대에 부응하는 도덕적 내지 윤리적 응답을 했을 가능성이 있다. 따라서 통일의 당위성, 중요성, 필요성에 대한 질문은 응답자가 사회적 기대에 맞추어 응답을 했는지, 아니면 통일에 대한 자신의 의지(will)를 담은 응답을 했는지 파악하기 힘들다. 응답자의 통일에 대한 의지를 확인하는 추가적인 질문이 보완되어야 통일의식이 있는지 보다 명확하게 파악할 수 있다.

마침 통일평화연구소의 ‘통일의식조사’에는 통일의 필요성 외에도 통일이 ‘개인이익(personal interest)’이 되는지 여부와 ‘국가이익(national interest)’이 되는지 여부를 알아보는 질문이 있다. 계급의식이 ‘계급이익(class interest)’을 인지했을 때 형성되듯이, 통일이

2) 막연하게 ‘통일에 대해서 어떻게 생각하십니까?’라는 식의 질문도 자주 있었다. 문항내용을 보아야 질문 목적을 알아볼 수 있는 질문이다. 문항 내용을 보면 대부분 통일 방식(즉시 통일, 점진 통일, 현상유지 등)대해 물어보는 질문이었다. 통일 방식은 통일 자체에 대한 의견, 즉 통일의식이 아니라고 간주하고 제외하였다.

개인 또는 국가에 이익이 된다고 판단하는 경우, 통일의식을 갖고 있을 가능성이 높다고 할 수 있다. 이에 통일의식을 측정하기 위해 <표1>과 같은 3개의 질문을 활용하기로 하였다.

<표 1> 통일의식 측정에 사용한 질문

측정 변수	문 항
통일의 필요성	OO님은 남북한 통일이 얼마나 필요하다고 생각하십니까? 혹은 필요없다고 생각하십니까?
통일과 개인이익	OO님은 통일이 자신에게 얼마나 이익이 될 것이라고 생각하십니까? 혹은 이익이 되지 않을 것이라고 생각하십니까?
통일과 국가이익	OO님은 통일이 남한에 얼마나 이익이 될 것이라고 생각하십니까? 혹은 이익이 되지 않을 것이라고 생각하십니까?

그리고 3개 질문에 대한 응답양식을 찬성 반대로 양분(dichotomy)하여 구분하면 통일의식 유형은 <표 2>와 같이 8개로 나누어진다. 이 중 ‘통일이 필요하고 개인이익 및 국가이익이 된다고 생각하는 유형(1)’은 통일의식이 높은 유형으로 [통일에 대한] ‘적극주의’라고 명명할 수 있을 것이다. 반대로 ‘통일이 필요하지 않고 국가이익 및 개인이익이 되지 않는다고 생각하는 유형(2)’은 면 통일의식이 낮은 유형으로 [통일에 대한] ‘부정주의’라 할 수 있다.

그리고 두 가지 양극적인 응답양식 사이에 6개의 응답양식(2-7)이 존재한다. 그 중 ‘통일이 필요하지 않다(5,6,7)’고 응답한 3가지 유형은 통일이 국가 또는 개인에 이익이 된다고 응답한 경우라도 통일의지가 없는, 즉 통일을 부정적으로 평가하는 사람이다. 통일이 필요하지 않지만, 국가 또는 개인에 이득이 된다고 보는 점에서 이들 3 응답 유형을 모두 준-부정주의로 분류하고자 한다.

이제 통일이 필요하다고 응답하면서도, 개인 또는 국가이익에 도움이 되지 않는다고 응답한 나머지 3 응답 유형이 남는다. 개인 이득과 국가 이득이 충돌할 경우, 통상 개인이익을 우선시 한다는 점에서, ‘국가이익은 없다고 응답해도 개인이익이 있다고 응답한 경우(2)’, 어느 정도 통일에 적극적으로 행동할 것을 예상할 수 있다. 이 응답유형을 준-적극주의로 분류하고자 한다. 한편, 통일을 필요하나 ‘개인이익은 되지 않고 국가이익만 있다고 생각하는 경우(3)’는 ‘국가주의’라고 분류할 수 있다, 마지막으로 ‘통일이 필요하지만 국가나 개인 모두에게 이익이 되지 않는다(4)’고 응답하는 유형이 남는다. 이들은 그 동안 정부가 추진한 통일의 필요성을 명목상 인정할 뿐, 통일이 국가나 개인에 도움이 된다고 생각하지 않는 사람이다. 이들은 통일을 부정적으로 보지 않지만, 이익이 없기 때문에 통일에 대한 의지는 약하다고 할 수 있다. 이 경우 ‘소극주의’라고 분류할 수 있다.

〈표 2〉 응답유형과 통일외식

응답	통일 필요성	통일과 개인이익	통일과 국가이익	통일외식
1	필요하다	이익이 된다	이익이 된다	적극주의 activist
2	필요하다	이익이 된다	이익이 되지 않는다	준 적극주의 semi-activist
3	필요하다	이익이 되지 않는다	이익이 된다	국가주의 state-dependent
4	필요하다	이익이 되지 않는다	이익이 되지 않는다	소극주 passivist
5	필요하지 않다	이익이 된다	이익이 된다	준 부정주의 semi-negativist
6	필요하지 않다	이익이 된다	이익이 되지 않는다	준 부정주의 semi-negativist
7	필요하지 않다	이익이 된다	이익이 된다	준 부정주의 semi-negativist
8	필요하지 않다	이익이 되지 않는다	이익이 되지 않는다	부정주의 negativist

3) 통일외식 유형분류 : 집락분석

이상에서 각 질문에 대한 응답유형이 ‘찬성↔반대’로 구분된다고 간주하고 통일외식을 분류해 보았다. 그렇지만 조사에 활용된 질문지는 2분법으로 나누어진 것이 아니라 통일의 필요성은 5점 리커어트(Likert) 척도, 통일과 개인 및 국가 이익의 관계에 대해서는 4점 리커어트 척도로 구성되어 있다(〈표 3〉). 이에 각 척도에 0점에서 100점까지 점수를 부여하고 5년 동안 실시한 통일외식조사 자료를 SPSS프로그램을 이용하여 ‘K평균 집락 분석(K-means cluster analysis)’를 하였다.³⁾

〈표 3〉 측정변수의 척도

응답	통일 필요성	통일과 개인이익	통일과 국가이익
척도	1) 매우 필요하다 (100) 2) 약간 필요하다 (75) 3) 반반/그저 그렇다 (50) 4) 별로 필요하지 않다 (25) 5) 전혀 필요하지 않다 (0)	1) 매우 이익이 될 것이다 (100) 2) 다소 이익이 될 것이다 (66.6) 3) 별로 이익이 되지 않을 것이다 (33.3) 4) 전혀 이익이 되지 않을 것이다 (0)	1) 매우 이익이 될 것이다 (100) 2) 다소 이익이 될 것이다 (66.6) 3) 별로 이익이 되지 않을 것이다 (33.3) 4) 전혀 이익이 되지 않을 것이다 (0)

3) 집락분석을 표본을 몇 개의 의미 있는 집단으로 분류하는 데 이용되는 방법인데, 표본의 크기가 큰 경우(cluster analysis for large file)일 때 사용하는 K-평균집락분석을 하였다.

K평균 집락 분석은 집락 수를 연구자가 결정한다는 특징이 있다. 이에 앞에서 설정한 4개의 통일외식 유형을 상정하고 집락 수를 4개로 해서 분석하였다. 그 결과는 <표 4>와 같다. <표 4>에 제시된 점수는 집락 별 평균(중앙점)과 표준편차이다.

<표 4> 통일외식 유형별 변수 평균(표준편차) 및 사례 수(구성비)

응답	통일외식	통일필요성	개인이익	국가이익	사례 수 (구성비)
1집락	적극주의	84.6(19.6)	73.0(13.2)	80.0(16.7)	1,387(23.1%)
2집락	국가주의	76.3(20.5)	28.8(11.4)	73.2(13.3)	1,494(24.8%)
3집락	소극주의	84.3(12.1)	27.1(18.9)	28.9(11.4)	1,144(19.0%)
4집락	부정주의	32.0(16.7)	21.2(19.9)	30.0(20.0)	1,990(33.1%)
	전 체	65.1(29.4)	36.2(26.2)	52.1(28.6)	6,015(100.0%)

이 때 집락 평균이 50점이면 중립적인 의견을 갖고 있고, 50점보다 높고 100점에 가까울수록 해당 측면에서 긍정적인 의견을 갖고 있다고 할 수 있으며, 50점보다 낮고 0점에 가까울수록 부정적인 의견을 갖고 있는 집락이다. 1집락은 통일필요성, 개인이익, 국가이익이 모두 70점이 넘는다는 점에서 적극주의로 유형화할 수 있다. 2집락은 통일필요성은 있고, 통일이 국가에는 이익이 되지만 개인에게는 이익이 되지 않는다고 보는 집락이기에 국가주의라고 할 수 있다. 3집락은 통일은 필요하다고 생각하지만, 국가나 개인에게는 이익이 되지 않는다고 보는 소극주의에 해당한다. 마지막 4집락은 통일필요성에 대해서도 부정적이고, 통일이 개인이익이나 국가이익이 되지 않는다고 본다는 점에서 통일에 대한 부정주의에 해당한다.

한편, 표준편차가 커서 각 변수의 '평균±표준편차'가 통일외식 유형을 구분하는 기준점수라 할 수 있는 50점을 넘나든다면 해당 유형 구분이 적합하지 않다고 할 수 있다.⁴⁾ 하지만 표에서 알 수 있는 바와 같이, '평균±표준편차'가 50점을 넘지 않는다. 통일외식을 4유형으로 구분하는 것이 적절함을 보여준다. 4가지로 분된 한국인의 통일외식 유형은 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

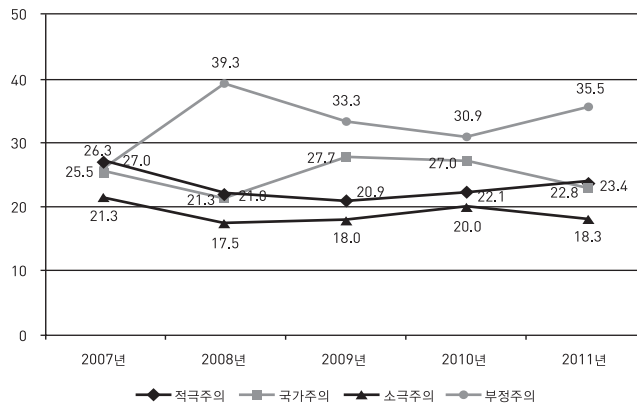
- 1) 적극주의 : 통일이 필요하며, 자신 및 국가에 이익이 된다고 생각하는 형
- 2) 국가주의 : 통일이 필요하며, 자신에게 이득은 되지 않지만 국가에 이익이 된다고 생각하는 형
- 3) 소극주의 : 통일이 필요하나 자신이나 국가에 이익이 되지 않는다고 생각하는 형
- 4) 부정주의 : 통일이 필요하지 않다고 생각하는 형

4) 이론적으로 집락 수를 늘일수록 표준편차는 줄어든다. 하지만 집락 수를 5개 이상으로 늘리면, 평균±표준편차가 50점을 넘나들어 통일외식 유형의 특징을 적절하게 설명하기가 힘들어진다.

그리고 [그림 1]은 조사년도 별로 구분해서 4개 통일의식 분포를 제시한 것이다. 지난 5개년 조사에서 추출된 통일의식 분포와 조사년도 별 통일의식 분포 변화에 기초하여 한국인 통일의식의 특징을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 한국인의 통일의식은 한 가지 유형에 집중되어 있는 것이 아니라, 4가지 유형이 비교적 고르게 분포하고 있다는 점이다. 2007년에서 2011년까지 5년 동안 이루어진 통일의식조사결과에서 분석된 통일의식 유형별 구성비는 부정주의(33.1%)가 가장 많고, 이어서 국가주의(24.8%), 적극주의(23.1%), 소극주의(19.0%) 순이었다. 통일의식의 다양성 자체가 한국인 통일의식의 가장 중요한 특징이라 할 수 있다.

둘째, 결정적인 차이는 아니지만, 세부적으로 보면 통일의식 유형은 ‘부정주의>국가주의>적극주의>소극주의’ 순이다. 특히 통일을 부정적으로 평가하는 부정주의가 통일을 긍정적으로 평가하는 적극주의보다 많다는 점이 주목된다. 이를 근거로 해서 현 시점에서 한국인들이 통일의식은 전체적으로 보다 강하기보다 약하다고 평가할 수 있다. 그동안 통일을 국시로 추진했던 과정을 고려하면, 통일에 대한 국민들의 관심이 약해졌다 혹은 통일에 대한 열기가 식었다는 논의를 뒷받침하는 결과라고 할 수 있다.

[그림 1] 통일의식 분포 변화(2007~2011)



셋째, 조사년도 별 변화 추이를 보면, 적극주의, 국가주의, 소극주의는 시기별로 큰 변화가 없는 반면(5년 동안 5%내외에서 변화), 부정주의는 상대적으로 큰 변화를 보인다. 단기적인 통일 환경 변화에 민감하게 변하는 집단이 부정주의라 할 수 있다. 한국에서 단기적인 통일 환경 변화는 주로 남북한 정치관계 및 군사대치상황의 변화를 말한다. 그런 점에서 국민들의 통일의식은 통일에 대한 관심이나 의지의 변화와 함께 남북한 정치·군사 상황 변화에 영향을 받는다고 할 수 있다.⁵⁾

3. 통일의식 유형의 특징

1) 하위범주별 통일의식 유형 구성상의 특징

통일유형 별로 통일 관련 쟁점과 관련해서 의식이나 행태에 어떤 차이가 있는지 알아보기 전에, 하위집단별로 통일의식 유형 구성상에 어느 정도 차이가 나는지, 그리고 그 하위범주별로 통일의식 구성에 차이가 존재한다면, 왜 그런 차이가 나타나게 된 이유를 생각해보기로 한다. <표 5>는 하위범주별로 통일의식 유형이 어떻게 구성되었는지 제시한 것이다.

<표 5> 하위범주별 통일의식 유형 분포(% , 명)

변수	하위범주	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	계(명)
전체		23.1	24.8	19.0	33.1	100.0(6,015)
성별 (p<0.001)*	남	28.4	25.3	18.4	27.8	100.0(3,026)
	녀	17.6	24.4	19.6	38.4	100.0(2,989)
연령별 (p<0.001)*	20대	21.8	24.8	13.0	40.5	100.0(1,434)
	30대	25.3	26.7	15.3	32.8	100.0(1,532)
	40대	26.1	24.8	18.8	30.3	100.0(1,570)
	50대이상	18.9	23.0	29.0	29.1	100.0(1,479)
교육수준 (p<0.001)*	중졸이하	15.6	19.2	34.0	31.3	100.0(642)
	고졸	20.1	23.9	19.6	36.4	100.0(2,534)
	대졸이상	27.4	27.0	15.1	30.5	100.0(2,812)
상대적 소득수준 (p<0.001)*	중간보다 높다	28.9	25.1	15.3	29.7	100.0(522)
	중간과 비슷	23.7	25.0	18.6	32.6	100.0(2,779)
	중간보다 낮다	21.3	24.4	20.1	34.2	100.0(2,710)
이념성향 (p<0.001)*	진보	31.9	25.5	16.2	26.4	100.0(1,623)
	중도	20.3	26.0	18.6	35.1	100.0(2,849)
	보수	18.9	21.9	22.8	36.5	100.0(1,541)
* X ² 검증결과 유의도 수준임.						

5) 단기적으로 남북한 정치·군사 상황이 개선되면 통일이 필요하다고 생각하는 한국인이 많아지는 반면, 남북한 정치·군사 상황이 악화되면 통일이 필요하지 않다는 한국인이 많아진다. 통일의식 분포의 변화에 대한 보다 구체적인 분석은, 아래 통일의식 유형의 시계열 변화에서 다루어진다.

첫째, 성별로 구분하면 남성은 적극주의 유형이 많은 반면, 여성은 부정주의 유형이 많다. 적극주의와 부정주의가 통일의식유형에서 특징이 대비되는 유형이라는 점에서, 한국에서 남성과 여성은 통일의식이 크게 다르다고 할 수 있을 것이다. 그렇게 된 기본적인 이유로 한국사회에서 남성의 '정치적(political)' 관심이 여성보다 크게 높기 때문이다.⁶⁾ 남성이 여성에 비해 정치적 관심이 높은 것은 여러 나라에서 이루어진 의식조사에서 공통적으로 나타나는 현상이다.⁷⁾ 통일문제는 정치 이슈에 포함될 수 있고, 따라서 남성이 보다 통일에 보다 많은 관심과 열의를 갖게 된다. 여기에 덧붙여 한국은 남성에 대해 징병제를 실시하고 있다는 특징이 더해진다. 한국 남성들은 군복무를 하게 되며, 그 과정에서 전쟁, 평화, 안보, 북한 및 통일에 대한 관심이 자연스럽게 높아진다. 통일에 대한 높은 관심이 통일에 대한 필요성 및 통일이 국가 및 개인에 도움이 된다는 인식으로 이어진다고 할 수 있다.

둘째, 연령적으로 보면 젊은 20대는 부정주의 유형이 많고, 나이가 많은 50대 이상에서는 소극주의가 많아진다. 그리고 30대와 40대에서 적극주의가 많다. 부정주의가 20대에 많은 것은, 한국의 20대가 자신의 이익에 민감하기 때문이라 할 수 있다. 20대는 통일이 자신이나 국가에 이익이 되지 않는다고 보고 그렇기 때문에 통일에 대해서도 필요성이 낮다고 생각한다. 한편, 50대 이상은 다른 집단에 비해 소극주의가 많다. 이들은 오래 동안 한국정부가 통일을 국시로 추진했다는 점을 잘 알고 있는 집단이다. 그렇기 때문에 다른 연령집단에 비해 통일이 국가나 개인에 도움이 되지 않는다 할지라도 통일이 필요하다는 생각을 하는 사람이 많다. 30대와 40대는 다른 연령집단에 비해 적극주의유형이 많다. 이들은 탈냉전기 그리고 민주화시기에 청년시절은 보낸 사람들이다. 1990년대 초는 사회주의가 해체되고 독일이 통일된 시기이다. 또한 한국 국내적으로는 민주화가 이루어지면서 '북한바로알기 운동'이 시작된 시기이다. 한국에서는 오래 동안 국가가 통일논의를 주도하였지만, 이 시기에 시민사회에서 통일논의가 활발하게 이루어지기 시작하였다. 청년기에 통일에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 이에 직·간접적으로 참여하였던 코호드(cohort)에서 다른 연령집단에 비해 적극적인 통일의식을 갖게 된 경우가 많다고 할 수 있다.

셋째, 교육수준별로는 교육수준이 높은 집단에서 적극주의와 국가주의가 많고, 교육수준이 낮은 집단에서 소극주의가 많다. 그렇지만, 교육수준별로 통일에 대한 부정주의는 큰 차이가

6) 5년 동안 시행된 통일의식조사에서 정치에 대해 '관심이 있다'는 응답은 남성 49.5%, 여성 32.6%였으며, 반대로 '관심이 없다'는 응답은 남성 50.5%, 여성 66.4%였다.

7) 1981년부터 2005/8까지 5회에 걸쳐 이루어진 world value survey자료에서 성별로 정치적 관심도를 분석해보면, 유효표본 수 239,625 명중 정치에 '관심이 있다' 응답이 남성은 52.4%, 여성은 40.1%, '관심이 없다'는 응답은 남성 47.6%, 여성 59.9%였다(분석자료, wvs1981_2008V20090914.sav).

나타나지 않는다. 물론 교육수준에 관계없이 '통일이 필요 없다'고 생각하는 집단이 비슷한 정도로 존재한다고 해서, '통일이 필요 없다'고 생각하는 이유가 같다는 것은 아니다. 하지만 교육수준과 관계없이 통일이 되었을 때 발생할 부작용으로서 '사회문제'를 걱정하는 집단이 상당 정도 된다는 점을 확인시켜 준다. 한편, 교육수준이 높으면 적극주의가 많고, 교육수준이 낮으면 소극주의가 많다는 점에서, 당위적인 통일 논의보다 이익 관점에서 통일을 논의할 때, 교육수준이 높은 집단이 통일에 보다 우호적인 인식을 하게 됨을 시사한다.

넷째, 상대적 소득수준별로는 소득수준이 중간보다 높다는 집단에서 적극주의가 많은 반면, 소득이 중간보다 낮다는 집단에서는 소극주의와 부정주의가 많다. 한국인들은 남북통일이 되면 현재의 상황이 크게 변한다고 생각한다. 그 중에서 빈부격차, 부동산투기, 실업문제, 범죄 문제, 지역갈등, 이념갈등 등 주요 사회문제가 개선되기보다 악화된다고 생각하는 경우가 일반적이다. 사회문제가 악화되면 소득수준이 높은 집단보다 낮은 집단의 생활에 보다 큰 영향력을 미친다. 그런 맥락에서 소득수준이 낮은 집단이 소득 수준이 높은 집단보다 통일에 대해 부정적인 인식을 갖고 있는 집단이 많다고 할 수 있다.

다섯째, 이념성향별로는 진보성향 집단에서 적극주의가 많고, 중도 및 보수 성향 집단에서 부정주의가 많다. 그동안 한국에서 이념성향에 따라 통일 관련 쟁점에 의견차이 많다는 분석이 많이 이루어졌다. 진보가 통일에 보다 적극적인 입장을 보인다는 결론이다. 통일의식 유형 분포에서도 진보가 보수보다 통일에 적극적이라는 점에 드러난다. 다만, 진보성향 집단에서도 부정주의가 25%가 넘고, 중보 및 보수 성향 집단에서도 적극주의가 20%정도 된다는 점에서, 이념성향과 통일의식 유형을 단선적으로 연계시키지는 말아야 할 것이다.

2) 통일의식 유형의 시계열 변화

이번에는 한국인의 통일의식이 통일 환경 변화와 관련해서 어떻게 반응하고 있는지 알아보 고자 한다.⁸⁾ 구체적으로는 조사년도 별 통일의식 유형 변화를 제시함으로써 통일 환경 변화와 통일의식 간의 관계를 살펴보려 한다. 이 때 조사년도가 독립변수, 통일의식이 종속변수라는 형식을 띤다.

통일의식 변화를 해석하려면 조사년도가 갖는 통일 환경 상의 특성을 이해할 필요가 있다. 통일의식조사가 이루어진 지난 5년 동안 정부의 대북정책 및 남북한 관계에 큰 변화가 있었다.

8) 5년 동안의 조사라는 점에서 여기서 말하는 통일 환경 변화는 중장기적인 변화라기보다 단기적인 변화를 말한다.

조사년도 별 통일 환경의 특성으로 남북한 정치 및 군사관계변화 양상을 제시하고자 한다.⁹⁾

2007년 조사는 노무현 정부시절 이루어졌다. 노무현 정부는 대북정책에 있어 미국과의 공조보다 독자적인 대북관계 정립을 중시하면서 온건한 포용정책을 전개하였다. 통일정책에 있어서는 2000년 분단이후 최초로 남북정상회담을 성취하고 남북한 공동선언을 이끌어낸 김대중 정부의 햇볕정책 골간을 유지하였다고 할 수 있다. 2007년 조사당시 남북한 관계는 1998년 해로를 통해 이루어지던 금강산 관광이 2003년 9월부터 육로로 이루어지면서 금강산 관광이 활성화되고, 개성공단이 가동되면서 북한근로자가 1만 명이 넘고(2006년 11월), 입주기업 생산액이 1억불이 넘는(2007년 1월) 등 남북교류가 확대되던 시기였다.

한편 2008년 이후는 이명박정부 시기에 이루어진 조사이다. 2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 이전의 김대중 및 노무현 정부와 차별적인 대미정책 및 대북정책을 추진하겠다고 천명한 정권이다. 이명박 정부는 대북정책에 미국과의 공조를 중시하였고, 북한과 관계는 상호주의 원칙 하에서 이루어져야한다고 주장하였다. 그리고 북한은 2008년 4월 1일 이명박 대통령 실명을 거론하면서 비판하는 등 한국정부와의 남북교류를 중단한다. 2008년 조사는 정권이 바뀐 다음 이루어진 최초의 조사였다.

이명박 정부가 들어선 2008년 이후에 해마다 남북관계를 경색시키는 몇 가지 정치·군사적인 사건이 발생하였다. 2008년 7월에 금강산 관광 중이었던 한국여성이 북한 초병의 총격으로 사망한 사건이 발생한다. 이 사건으로 1998년 이후 이루어졌던 금강산 관광이 중단되었다. 또한 2009년 5월 25일에는 북한이 2차 핵실험을 감행한다. 2009년 조사는 금강산 관광사업이 중단되고 북한이 2차 핵실험을 실시한 이후에 이루어진 것이다.

그리고 2010년 3월에는 백령도 부근에서 한국 해군 초계함 천안함이 훈련 중에 침몰하는 사건이 발생한다. 이에 대해 한국 정부는 2010년 5월 북한 잠수정의 어뢰 공격으로 천안함이 침몰했다고 발표하면서 남북한 교류와 대북원조를 엄격히 통제하는 정책을 시행하게 된다. 하지만 북한이 천안함을 폭침시켰다는 결정적인 단서가 없다며 정부발표를 신뢰할 수 없다는 국민이 상당수가 되었고,¹⁰⁾ 남북관계 경색에 대해서도 이명박 정부의 대북정책 때문인가 아니면 북한의 대남정책 탓인가 하는 논란이 이어졌다. 2010년 조사는 천안함 폭침이나 남북관계 경색 원인을 둘러싼 논쟁이 진행되고 있는 시기에 이루어졌다.

그런데 2010년 11월 북한이 연평도를 포격하고 그 와중에 주민이 사망하는 사건이 발생한다.

9) 남북한 관계는 정치 및 군사관계 외에 경제나 사회·문화관계가 포함된다. 그러나 단기적으로 남북한 관계를 규정하는 것은 경제나 사회문화 같은 하위 정치(low politics)가 아니라 정치 및 군사관계라는 상위정치(high politics)이다.

10) 조사마다 다르게 나타나지만, 북한군의 어뢰공격에 의해 천안함이 격침되었다는 정부 발표를 믿지 않는다는 비율이 30%내외였다.

북한은 한국군이 서해지역에서 군사훈련을 했다는 이유로 연평도를 포격하였다. 천안함 폭침의 원인이 무엇인가에 대해서는 국민들 사이에 큰 논란이 있었지만, 연평도 포격은 북한의 명백한 군사도발이었다. 이후 한국은 북한의 연평도 포격을 계기로 새롭게 2011년 6월 서북도서 방어사령부를 창설하는 등 대북 군사대비태세를 강화하게 된다. 아울러 정부는 한반도 군사적 긴장이 높아지는 상황에서 대북정책을 통일정책의 일환으로 추진하겠다는 의지를 표명하면서 통일론 활성화를 추진하였다, 2011년 조사는 이러한 시점에 이루어졌다.

통일 환경 변화를 전체적으로 살펴보면 2007년도와 2008년도 사이에는 정권교체로 대북정책 및 통일정책 등 정치요인에 큰 변화가 있었다면, 2008년에서 2010년 사이는 북한의 군사도발로 군사요인에 큰 변화가 있었던 시기이다. 그리고 2011년은 남북관계가 경색된 가운데 정부가 통일론 활성화를 시도한 시기였다고 할 수 있다.

〈표 6〉은 조사년도 별로 통일의식 유형이 어떻게 구분되는지 제시한 것이다. 통일의식 유형 구성비는 2007년도와 2008년도 사이에 가장 크게 변화한 것으로 나타난다. 정부의 대북정책이나 통일정책 변화 같은 남북한 정치관계 변화가 한국인의 통일의식에 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

2008년에는 2007년에 비해 부정주의가 크게 늘어난다. 새로 출범한 이명박 정부는 이전의 김대중, 노무현 정부의 대북 및 통일정책이 효과가 적은 '실패한 정책' 이라고 평가했다. 북한에 대한 포용정책이 북한이 남북협력과 통일을 추진하게 하기보다 북한의 군사력 강화로 이어졌다는 것이다, 이처럼 남북한 군사적 대치를 강조하면, 자연스럽게 통일이 필요하다는 인식이 줄어들고 통일이 필요하지 않다는 인식이 늘어난다.

결국 2008년 조사에서 적극주의, 국가주의, 소극주의 모두가 줄어들고 부정주의가 늘어난 것은 김대중·노무현 정부의 대북 포용정책이 평화 통일을 가능하게 하기보다 남북대립을 강화하는 역기능을 초래했다는 인식이 확산되었기 때문으로 생각할 수 있다.

〈표 6〉 통일의식 유형의 시계열 변화(2007~2011)

(구성비, 명)

조사년도	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	계(명)
2007년	27.0	25.5	21.3	26.3	100.0(1,198)
2008년	21.9 ↓	21.3 ↓	17.5 ↓	39.3 ↑	100.0(1,213)
2009년	20.9	27.7 ↑	18.0	33.3 ↓	100.0(1,203)
2010년	22.1	27.0	20.0	30.9	100.0(1,200)
2011년	23.4	22.8 ↓	18.3	35.5 ↑	100.0(1,200)
* ↑, ↓는 전년도 비해 3%p이상 변화한 것을 나타냄.					

2007년~2008년 사이의 변화에 비해, 2008년부터 2010년까지 3년 동안은 통일의식 유형 구성비가 크게 변화하지 않았다. 2009년도는 2008년도에 비해 부정주의가 줄고 국가주의가 늘었다. 하지만, 이 변화는 정권교체로 인한 통일정책 변화효과가 야기한 2007년과 2008년 사이의 변화를 상쇄하는 변화라고 할 수 있다.¹¹⁾ 한편, 2009년도에 부정주의가 줄어든 것은 비로 적극주의의 증가로 이어지지 않는다. 부정주의와 적극주의의 중간적 특성을 지닌 국가주의의 증가로 이어진다. 이는 통일의식 변화가 대립적인 적극주의와 부정주의 사이에서 이루어지기보다 중간적인 유형인 국가주의와 소국주의를 거쳐 변하게 된다는 점을 알려준다. 특히 2009년 북한의 2차 핵실험과 2010년 천안함 폭침이 있었음에도, 2009년 조사와 2010년 조사에서 부정주의가 크게 늘지 않았음에 주목할 필요가 있다. 북한 군사 변수가 한국인의 통일의식에 미치는 영향력은 남북한 정치관계 변화보다 크지 않다는 점이다.¹²⁾

그리고 2011~2011년 사이에 2007~2008년 사이의 변화 폭보다 크지는 않지만, 통일의식 구성비 변화가 눈에 띈다. 2011년 통일의식 조사결과는 2010년에 비해 부정주의가 늘고 약간 이나마 적극주의가 늘었다. 통일에 대해 대조적인 입장을 갖고 있는 유형이 늘어난 것은 서로 다른 성격의 통일 환경 변화가 동시에 이루어졌기 때문으로 보인다. 부정주의가 늘어난 이유는 북한의 연평도 포격의 영향력이다. 북한의 연평도 포격이 일반국민의 통일의식에 미친 영향은 2009년의 북한 핵실험이나 2010년의 천안함 폭침 보다 크다고 할 수 있다. 연평도 포격은 일반 시민으로 하여금 북한의 군사공격에 자신이 직접 피해자가 될 수 있다는 점을 확인한 계기가 되었다.

이 시기 적극주의가 늘어난 요인은 이명박 정부 통일정책의 변화이다. 이명박 대통령은 2010년 8.15 경축사에서 통일준비의 필요성을 언급하고, 이후 정부는 의욕적으로 통일 공론화 사업을 추진하였다. 정부는 현실적인 통일 준비론을 강조하고 통일편익을 제시하며, 통일에 대한 국민들의 의식을 환기시키기 위해 통일교육사업도 적극적으로 진행하였다(박명규 외, 2011: 42-3). 정부의 통일론 활성화가 적극주의 확대에 다소 기여했다고 평가할 수 있다.

11) 이러한 현상에 대해 박명규 외(2009)는 '자형' 변화라고 명명한 바 있다.

12) 이 점에서 '전쟁은 또 다른 수단의 정치'라는 클라우제비츠의 명제가 남북한 관계에도 마찬가지로 적용된다고 할 수 있다.

4. 통일의식 유형별 통일 관련 쟁점에 대한 의견

1) 통일 이유, 시기 및 통일이후 사회문제에 대한 의견

지난 5년간의 통일의식 조사를 종합하면 한국인이 통일해야 할 이유로 가장 많이 제시하는 것은 ‘같은 민족이니까(47.7%)’이다(〈표 7〉). 그리고 이어서 ‘남북전쟁위협제거(21.7%)’, ‘선진국이 되기 위해서(18.6%)’가 통일 이유라고 생각한다. ‘이산가족 고통해결(7.6%)’이나 ‘북한주민생활개선(3.5%)’을 통일이유로 제시하는 경우도 있지만, 그 비율은 높지 않다. 통일의식 유형에 관계없이 ‘같은 민족’이기 때문에 통일하여야 한다고 응답한 비율이 가장 높은 것은, 한국인들이 남북 분단 상황이 비정상이고 같은 민족이 하나의 국가를 이루어야 한다는 생각을 매우 광범위하게 하고 있음을 반영하고 있다.

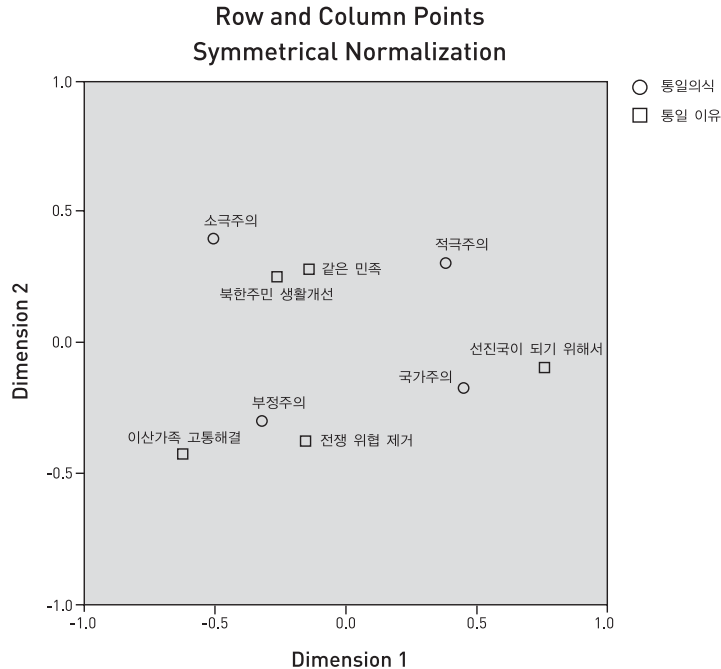
〈표 7〉 통일의식 유형별 통일이유(2007~2012)(%)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
같은 민족이니까	49.1	42.8	56.3	45.4	47.7
이산가족고통해결	4.9	6.0	8.7	10.1	7.6
남북 전쟁위협제거	17.8	22.0	20.3	25.0	21.7
북한주민생활개선	3.6	2.8	4.2	3.6	3.5
선진국이 되기 위해서	23.6	25.7	10.4	14.4	18.6
기타/없다	1.1	0.6	0.2	1.4	0.8
계	100.0 (1,384)	100.0 (1,494)	100.0 (1,144)	100.0 (1,978)	100.0 (6,000)

그렇다면 통일의식 유형별로는 통일의 이유를 어떻게 생각하고 있을까? [그림 2]는 통일 의식과 통일 이유간의 관계를 ‘대응분석(correspondence analysis)’해서 제시한 것이다. 대응 분석은 통일의식 유형과 통일이유간의 관계를 ‘거리’를 통해 분석할 수 있게 해 준다.

통일해야 하는 이유 중 ‘같은 민족이니까’와 ‘북한주민 생활개선’은 4가지 통일의식 유형 가운데에 놓여있다. 이상의 두 가지 이유에 대해서는 4가지 통일의식 유형이 비슷한 정도로 통일해야 할 이유라고 생각하고 있다. 그리고 4가지 통일의식 유형과의 거리로 보아, 그중에서도 ‘소극주의’가 ‘같은 민족이니까’ 및 ‘북한주민 생활개선’을 통일해야 할 주된 이유라고 생각하고 있음을 알 수 있다.

[그림 2] 통일의식 유형과 통일이유 간의 대응분석



한편, 통일이유로 ‘선진국이 되기 위해서’를 주로 제시하는 것은 4가지 통일의식 유형 중 적극주의와 국가주의이다. 적극주의는 ‘같은 민족이니까’와 ‘선진국이 되기 위해서’가 주된 통일 이유라고 생각한다, 이에 반해 국가주의는 ‘같은 민족이니까’, ‘선진국이 되기 위해서’에 추가하여 ‘전쟁위협제거’를 통일 이유로 생각한다.

그리고 통일에 부정적인 부정주의는 ‘같은 민족이니까’와 함께 ‘전쟁위협제거’와 ‘이산가족 고통해결’을 통일이유로 이유로 제시한다. 남북 분단이 이산가족이 발생한 원인이지만, 이산가족 재결합은 분단 상태에서도 남북 정부가 합의에 의해 가능하다. 기본적으로 통일의 필요성을 낮게 평가하는 부정주의의 특성이 나타난 것이라 할 수 있다.

부정주의가 통일에 소극적이라는 점은 통일의식별 통일시기에 대한 견해를 제시한 <표 8>과 통일의식별 통일시기 예측을 제시한 <표 9>를 통해 확인할 수 있다. 통일 시기에 대한 견해에 있어 부정주의는 ‘현재대로가 좋다(35.2%)’거나 ‘통일에 관심 없다(18.1%)’는 비율이 다른 통일의식 유형 비교했을 때, 유별나게 높다. 통일을 이루기 위해서는 통일에 주도적인 집단이 형성될 필요가 있지만, 우선적으로는 통일이 필요 없다고 생각하는 부정주의를 줄이는 방안을 모색할 필요가 있다.

〈표 8〉 통일외식 유형별 통일시기에 대한 견해

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
가능한 빨리 통일	18.8%	10.3%	12.8%	1.1%	9.7%
여건 성숙되면 통일	75.7%	80.6%	78.8%	45.6%	67.5%
현재대로가 좋다	3.5%	6.1%	6.3%	35.2%	15.1%
통일에 관심 없다	2.0%	3.0%	2.1%	18.1%	7.6%
계	1387	1494	1144	1990	6015
p<0.001 X ² 검증결과 유의도 수준임.					

〈표 9〉 통일외식 유형별 통일시기 예측

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
5년 이내	4.4%	2.7%	4.6%	0.7%	2.7%
10년 이내	29.2%	19.8%	22.2%	5.2%	17.6%
20년 이내	32.2%	31.1%	29.9%	16.2%	26.2%
30년 이내	14.8%	16.7%	15.6%	12.5%	14.7%
30년 이상	11.6%	18.8%	15.9%	26.6%	19.2%
불가능하다	7.0%	10.0%	12.9%	38.9%	19.4%
계	1385	1493	1144	1990	6012
p<0.001 X ² 검증결과 유의도 수준임.					

부정주의가 통일이 필요 없다고 생각하게 된 주된 이유로 통일이후 한국사회에 불거질 사회 문제에 대한 불안감이 도사리고 있다. 〈표 10〉은 빈부격차 등 제반 사회문제가 통일이후에 어떻게 변화할 것이라고 생각하는지 알아본 조사결과이다. 부정주의는 각종 통일이 되면 사회문제가 악화될 것이라는 생각을 다른 통일외식 유형에 비해 강하게 갖고 있다. 부정주의가 통일을 불편해하지 않도록 하기 위해서는 통일이후 악화될 가능성이 있는 사회문제에 대해 어떤 대책이 있는지 신중해 연구하여 제시할 필요가 있어 보인다.

물론 통일에 긍정적인 적극주의도 통일이후 사회문제가 개선되기보다는 악화될 것이라는 생각을 하는 편이다. 그렇지만 악화된다고 생각하는 정도가 다른 통일외식 유형에 비해 크게 낮다는 특징을 보인다. 〈표 10〉에서 주목해야할 추가적인 특징은 국가주의나 소극주의가 통일이후 사회문제 악화에 대해 적극주의보다 부정주의에 가까운 생각을 하고 있다는 점이다.

통일이후 사회문제가 크게 악화될 가능성이 있다고 보기 때문에 국가주의와 소극주의는 통일에 적극적인 집단이 되지 못하는 것처럼 보인다. 이는 통일이후 악화될 수 있는 사회문제에 대해 예방하고 대처할 수 있는 정책을 마련하는 것이, 통일에 대한 부정주의를 줄이고 국가주의나 소극주의로 하여금 통일에 적극적인 집단으로 변할 수 있게 하는 계기로 작용할 수 있음을 시사하는 것이다.

〈표 10〉 통일의식 유형별 통일이후 사회문제에 대한 인식 (ANOVA)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
빈부격차(p<0.001)	-0.17(1387)	-0.39(1493)	-0.46(1143)	-0.55(1989)	-0.41(6012)
부동산 투기(p<0.001)*	-0.16(1387)	-0.32(1493)	-0.34(1143)	-0.43(1988)	-0.32(6011)
실업문제(p<0.001)*	0.01(1385)	-0.22(1492)	-0.33(1142)	-0.45(1988)	-0.26(6007)
범죄문제(p<0.001)*	-0.25(1384)	-0.43(1493)	-0.47(1142)	-0.55(1989)	-0.44(6008)
지역갈등(p<0.001)*	-0.22(1387)	-0.38(1494)	-0.41(1143)	-0.50(1988)	-0.39(6012)
이념갈등(p<0.001)*	-0.20(1387)	-0.37(1494)	-0.44(1143)	-0.55(1987)	-0.40(6011)

크게 개선=1.0, 약간 개선=0.5, 차이 없음=0, 약간 악화=-0.5, 크게 악화=-1.0
 *ANOVA검증결과유의도 수준임

2) 북한에 대한 인식, 북한인지도 및 북한 군사적 위협 평가

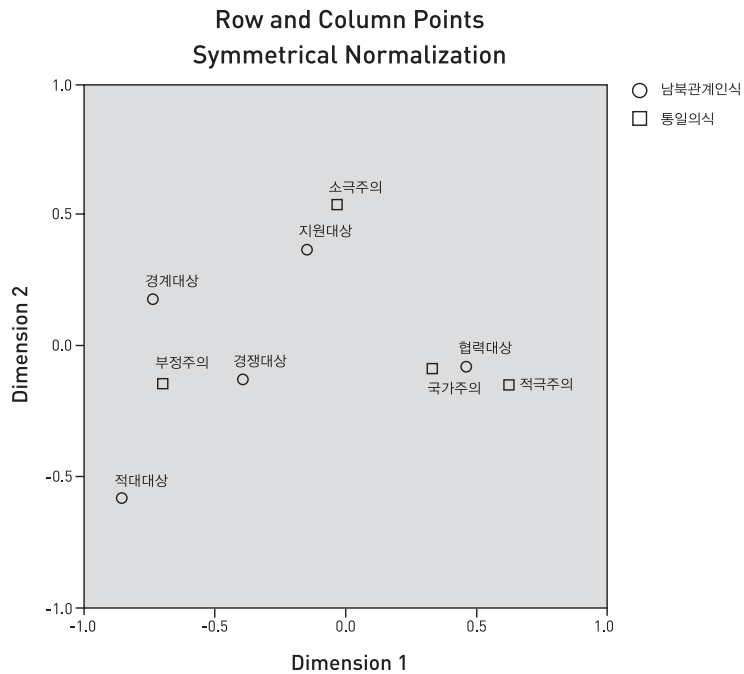
통일의식 별로 북한을 어떤 대상으로 인식하느냐를 제시한 것이 〈표 11〉이다. 통일의식과 관계없이 북한을 협력대상으로 보는 경우가 가장 많다. 이는 평화적 통일이 바람직하다는 일반적인 인식을 대변하는 것으로 보인다. 그러나 그 강도 면에서는 큰 차이가 있다. 적극주의, 국가주의, 소극주의, 부정주의 순으로 북한을 협력대상으로 보는 비율이 낮아진다. 대신 북한을 경계대상으로 보는 비율이 높아진다. 특히 부정주의의 경우 북한을 경계대상 혹은 적대대상으로 보는 경우를 합치면, 협력대상으로 보는 비율보다 높다.

〈표 11〉 통일외식 유형별 북한에 대한 인식(07~11)(%)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
지원대상	17.0	17.6	23.5	20.4	19.5
협력대상	67.1	60.1	48.5	35.1	51.2
경쟁대상	2.5	2.3	2.8	3.8	2.9
경계대상	7.9	12.5	18.2	24.2	16.4
적대대상	5.5	7.5	7.0	16.5	9.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

통일외식과 북한에 대한 인식 간의 관계를 도식적으로 표현하면 [그림 3]과 같다. 적극주의와 국가주의가 북한을 협력대상으로 인식하는 것과 대응되는 반면, 소극주의는 북한을 지원대상으로 보고, 부정주의는 북한을 경계 및 적대대상으로 보는 경향이 있다.

[그림 3] 통일외식 유형과 북한인식 간의 대응분석



이렇게 통일의식 별로 북한에 대한 인식이 다른 것은 대북정책에 대한 효과성에 대한 평가가 통일의식별로 차이가 나는 것과 관련된다고 생각한다. 실제로 통일의식에 따라 대북정책의 효과성에 대한 평가가 크게 다르다(〈표 12〉). 북한을 경계대상이나 적대대상으로 보는 경우가 많은 부정주의에서 그동안 이루어진 대북 교류정책이 북한에 미치는 효과(북한변화, 지원효과, 개혁개방 등)에 대해 긍정적으로 평가하는 의견이 적다.

〈표 12〉 통일의식 유형별 대북정책 효과성 (%)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
북한 변화(07~11) (많이 변화+약간 변화)	65.3	56.2	48.4	38.3	50.9
대북지원효용성(07~11) (매우 도움+약간 도움)	62.0	51.6	44.7	29.8	45.6
남북경협과 북한개혁개방(07~11) (매우 도움+약간 도움)	79.1	72.8	62.0	48.9	63.9

그러나 부정주의가 갖는 대북 교류정책에 대한 비판적 평가가 북한에 대한 정확한 지식을 바탕으로 이루어지고 있지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 통일의식별로 북한에 대한 인지도를 살펴보면 부정주의는 북한의 여러 측면에 대해 ‘안다’고 응답한 비율이 다른 집단에 비해 낮다(〈표 13〉). 반대로 북한과의 교류정책을 긍정적으로 평가하는 적극주의가 북한 실상에 대해 알고 있다고 응답한 경우가 많다.

다소 과격하게 표현하면 개인적으로 북한에 대해 잘 모르는 사람들이 대북정책의 효과가 낮다고 평가하고 있다고 할 수 있다. 왜 그럴까?

〈표 13〉 통일의식 유형별 북한인지도

(‘안다’ 응답 %)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
선군정치(07~11)	31.3	22.6	18.7	15.0	21.3
주체사상(07~11)	53.8	41.8	37.3	33.4	41.0
천리마운동(07~11)	46.6	35.9	33.6	29.0	35.6
고난의 행군(07~11)	27.5	19.8	18.1	16.3	20.1
꽃제비(07~08)	17.3	15.3	14.8	14.1	15.3
장마당(09~11)	15.7	9.9	8.6	7.7	10.2
아리랑축전(07~11)	33.1	27.3	25.7	20.4	26.1
* 안다 응답비율=잘 안다+조금 안다					

〈표 13〉에는 남북 군사대치와 직접 관련된 항목이 없다. 이에 북한의 군사적 위협에 대한 평가 차이가 대북정책의 효과성에 대한 평가와 관련되는 것 아닌가 하는 생각을 하게 된다. 그러나 통일의식별로 북한의 군사적 위협에 대한 평가는 크게 다르지 않았다(〈표 14〉). 북한 핵무기 보유에 대해 위협을 느끼는 정도나 북한이 핵무기를 보유하려는 의지에 대한 평가, 무력도발 가능성 및 한반도 전쟁 가능성에 대해 통일의식별로 큰 차이를 보이지 않는다.

〈표 14〉 통일의식 유형별 북한의 군사적 위협 평가(%)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
북핵위협도(07~11) (매우위협+다소위협)	70.9	72.2	71.7	72.0	71.8
북핵 포기않을 것(07~11) (매우 동의+다소 동의)	79.1	84.0	79.7	79.4	80.5
무력도발가능성(07~11) (많이 있다+약간 있다)	63.1	65.3	60.7	66.3	64.3
한반도전쟁가능성(07~11) (많이 있다+다소 있다)	52.6	53.3	49.5	52.6	52.2

그렇다면 ‘북한의 군사적 위협 → 북한에 대한 인식 → 통일의식의 차이’ 라는 인과관계는 성립되지 않는다. 북한의 군사적 위협에 대한 인식은 통일의식과 큰 상관관계가 없다. 오히려 통일을 어떻게 생각하느냐하는 통일의식에 따라 북한의 군사적 위협과 대북정책 간에 관계설정이 다른 것으로 보인다. 적극주의는 북한의 군사적 위협을 북한에 대한 인식이나 대북정책의 효과성과 연계시키지 않는 경향이 있다. 반면, 부정주의는 북한의 군사적 위협을 북한에 대한 인식이나 대북정책의 효과성과 연계시킨다. 적극주의는 남북교류와 군사적 대치를 구분해서 생각하는 경향이 있는 반면, 부정주의는 남북교류를 군사적 대치와 직접 연계시킨다. 군사적 대치와 남북교류를 긴밀하게 연계시키는 경우 통일 필요성에 대한 인식과 통일에 대한 관심이 떨어지는 경향이 있다.

3) 대북정책의 통일 기여도 및 대북정책 선호도

한편, 통일의식 유형별로 정부 대북정책이 통일에 어느 정도 기여한다고 생각하는지를 알아본 것이 〈표 15〉이다. 모든 집단에서 인도적 지원에서 남북정기회담까지 정부가 추진하는 대북정책이 어느 정도 통일에 기여한다고 평가하고 있다. 통일 기여도가 큰 순서대로 제시하면

통일의식 유형에 관계없이 남북정기회담이 통일에 기여하는 바가 가장 크고 이어서 사회문화 교류 및 경제교류가 통일에 기여한다고 본다, 상대적으로 대북 인도적 지원은 다른 정책보다 통일에 기여하는 바는 크지 않다고 생각한다.

그런데 주목해야할 점은 통일의식 유형별로 기여도에 대한 평가 정도가 다르다는 점이다. 적극주의가 정부 대북정책을 가장 긍정적으로 평가하고, 부정주의가 정부 대북정책이 통일에 기여하는 바를 가장 낮게 평가하고 있다. 여기 제시된 4가지 정부 대북정책이 모두 남북한 ‘교류/협력’을 증진시키기 위한 정책이다. 즉, 적극주의가 정부의 대북 교류/협력정책을 지지하는 후원세력이 될 수 있다고 할 수 있다.

〈표 15〉 통일의식 유형별 대북정책의 통일 기여도 (ANOVA)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
대북 인도적 지원(p<0.001)*	63.6(1387)	57.0(1494)	51.3(1144)	38.7(1989)	51.4(6014)
사회문화교류(p<0.001)*	69.9(1386)	64.3(1494)	57.3(1144)	46.1(1989)	57.3(6013)
경제협력(p<0.001)*	69.0(1386)	63.0(1494)	57.5(1144)	46.6(1988)	57.9(6012)
남북정기회담(p<0.001)*	74.4(1386)	68.5(1494)	64.6(1144)	50.5(1988)	64.6(6012)
매우 도움=100, 다소 도움=66.6, 별로 도움 되지 않음=33.3, 전혀 도움 되지 않음=0 *ANOVA검증결과유의도 수준임					

구체적인 정부 대북정책에 대한 의견 역시 마찬가지로 경향을 보인다. 이때, 북한의 군사적 위협에 대한 대처는 통일을 위한 교류/협력과는 별도의 문제이다. 이는 통일의식별로 구분해서 대북정책에 대한 찬반의견을 물어본 결과, 북한과 교류를 활성화하는 부분에서는 차이가 나지만, 북한에 군사적 제재조치를 취하는 부분에서는 크게 차이가 나지 않는다는 점에서 확인된다(〈표 16〉). 적극주의는 북한과의 교류 확대를 선호하는 반면에, 부정주의는 남북한 간에 군사적 긴장이 고조된 상태에서 북한과의 교류를 지속하는 것에 대해 유보적인 의견을 제시하고 있다.

〈표 16〉 통일외식 유형별 대북정책에 대한 의견(%)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
남북합의사항 정권계승(08~11) (매우 동의+다소 동의)	67.1	58.7	54.2	39.8	53.2
금강산 관광은 재개되어야한다(10~11) (매우 찬성+다소 찬성)	74.4	61.0	67.0	47.5	60.8
약간의 희생이 있어도 개성공단 유지(09~11) (매우 찬성+다소 찬성)	65.3	51.3	42.0	32.2	48.2
북핵문제 해결까지 대북지원중단(08~11) (매우 찬성+다소 찬성)	38.6	42.4	46.6	51.0	45.4
대북 빠라 살포를 정부가 막아야(09~11) (매우 찬성+다소 찬성)	47.7	46.9	47.3	44.4	46.3
정부는 북한인권문제를 제기해야(09~11) (매우 찬성+다소 찬성)	70.8	67.9	67.6	57.3	64.9
정부 국제사회 대북제재 조치 동참(09~10) (매우 찬성+다소 찬성)	56.3	60.8	63.1	58.3	59.5
천안함 연평도 사건 북한 사과없으면 대화 교류 불가(11)(매우 찬성+다소 찬성)	47.4	47.0	46.3	55.3	49.9

차기정부의 바람직한 대북정책에 대한 의견에서도 유사한 형태가 나타난다(〈표 17〉). ‘교류협력(-)적극적 압박’이라는 대비되는 대북정책 중에서 적극주의가 상대적으로 교류협력을 보다 지지한다.¹³⁾ 하지만 평화공존이나 흡수통일이냐 하는 보다 원론적인 통일방식에 대해서는 통일외식별로 차이가 나타나지 않는다. 단기적인 대북정책에 있어서 적극주의는 남북교류와 군사적 대치를 구분해서 생각하는 반면, 부정주의는 군사적 대치를 우선시해서 남북관계를 생각한다는 차이가 드러난다.

〈표 17〉 통일외식 유형별 차기정부 대북정책 선호도(2011)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
교류협력(-) 적극적 압박(11)*	3.83 (1.93) (284)	4.28 (1.92) (274)	3.91 (1.78) (220)	4.61 (2.03) (426)	4.23 (1.96) (1,200)
평화공존(-) 흡수통일(11)	4.81 (2.37) (284)	4.77 (2.13) (274)	4.49 (2.13) (220)	4.58 (2.12) (426)	4.66 (2.19) (1,200)
ANOVA 분석 * p(0,001)					

13) 그러나 모든 통일외식 유형에서 평균점수가 중앙값인 5.5점 이하라는 점에 유의할 필요가 있다. 부정주의라 하더라도, 현재와 같이 남북교류가 없는 것은 만족스럽지 않다는 것이다.

4) 민주주의에 대한 인식과 북한 민주화

통일의식 유형 별로 지난 50년 동안 한국사회에서 발생한 주요 정치변동에 대한 의견을 알아본 것이 <표 18>이다. 6개의 정치변동 중에서 통일의식별로 평가에 차이가 나는 사건은 4.19, 광주민주화운동, 6월항쟁 등 3가지였으며, 나머지 5.16, 10월유신, 박정희전대통령 업적에 대해서는 통일의식별로 차이가 크게 나지 않았다. 통일의식 유형별로 차이가 난 3가지 정치변동은 모두 '민주화'와 관련된다. 반면에 5.16, 10월유신, 박정희전대통령 업적 평가 등은 '근대화'와 관련되고, 민주화와 대비되는 정치변동이다. 민주화와 근대화를 비교하면 통일의식 유형은 민주화를 어떻게 평가하느냐와 관련되어 있다고 할 수 있다.

<표 18> 통일의식 유형별 한국현대사에 대한 인식(2007~2011)(긍정응답 %)

(‘안다’ 응답 %)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
4.19(p<0.001)*	72.9	67.9	65.3	59.7	66.1
5.16	52.0	47.8	50.3	50.7	50.2
10월유신	37.4	32.0	35.1	37.0	35.4
박정희 업적	82.5	83.3	87.6	83.3	84.0
광주민주화운동(p<0.001)*	75.6	68.0	60.8	56.4	64.6
6월항쟁(p<0.001)*	69.6	61.5	56.5	50.5	61.8

긍정응답 비율=매우 긍정적+긍정적, *X²검증결과 유의도 수준임.

적극주의는 4.19, 광주민주화운동, 6월항쟁 등 민주화 정치변동에 대해 다른 통일의식 유형을 갖고 있는 집단에 비해 긍정적으로 평가하는 비율이 높다. 그리고 부정주의는 4.19, 광주민주화운동, 6월항쟁, 남북정상회담에 대해 다른 통일의식 유형 집단보다 찬성비율이 낮다. 그리고 국가주의와 소극주의는 두 집단의 중간에 위치한다. 이상의 분석에서 통일에 적극적인 집단은 민주화에 높은 가치를 두는 집단이라 할 수 있다.

한국 사회변동 및 민주주의에 대한 가치 평가가 통일의식에 따라 다르다는 점은 북한이탈주민에 대한 인식과도 연결된다(<표 19>). 2012년 현재 한국사회에는 2만 5천 명 정도의 북한이탈주민이 살고 있다. 이들은 한국사회에 존재하는 소수자 집단의 하나이다. 민주주의 가치가 소수자를 존중한다는 점에서 적극주의가 북한이탈주민에 대한 관용성이 높을 것이 예상된다.¹⁴⁾ 그리고 실제로 적극주의는 타 통일의식 집단에 비해 탈북자를 친근하게 생각하고, 탈북자는

남북 이질화 해소에 도움이 되는 역할을 수행한다고 본다.¹⁴⁾ 그리고 탈북자에 대해서 더 많은 지원이 필요하고, 한국에 오기를 원하는 북한이탈주민은 가능한 수용해야 한다는 의견을 제시한다.

〈표 19〉 통일외식 유형별 북한이탈주민에 대한 인식(%)

내용	적극주의	국가주의	소극주의	부정주의	전체
탈북자 친근감(07~11) (매우 친근+다소 친근)	50.8	38.3	40.6	28.7	38.4
탈북자이질화해소역할(07~11) (매우 동의+다소 동의)	72.0	58.7	51.8	41.6	54.8
탈북자 더 많은 지원(07~11) (매우 동의+다소 동의)	71.7	59.3	52.1	39.4	54.5
탈북자 수용(07~11) (원하는 사람 모두 수용)	56.1	51.4	47.4	36.5	46.8

그리고 통일외식 유형별로 통일과 민주주의의 관계에 대한 인식도 다르게 나타나고 있다. 〈표 20〉에서 통일과 민주주의간의 관계에 대한 한국인 외식의 특징을 통일외식 유형별로 몇 가지 추출하면 다음과 같다.

〈표 20〉 통일외식 유형별 통일과 민주주의 관계(%)

내용		적극주의	국가주의	소극주의	부정주의
통일과 남한민주주의 (07~11)	통일이 되어야 남한에 완전한 민주주의가 이루어진다	27.0	19.9	18.7	14.0
	남한의 민주주의가 완전히 이루어져야 통일이 가능하다	32.4	30.9	26.9	24.0
	통일과 민주주의는 아무런 관계가 없다	40.7	49.3	54.2	62.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
통일과 북한민주주의 (09~11)	통일이 되어야 남한에 완전한 민주주의가 이루어진다	47.6	34.9	33.4	23.2
	남한의 민주주의가 완전히 이루어져야 통일이 가능하다	26.2	32.4	27.6	32.6
	통일과 민주주의는 아무런 관계가 없다	26.2	32.7	39.0	44.2
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

14) 분석결과를 제시하지는 않았지만, 정부항이나 공개 집회, 데모 등에 대해 적극주의가 가장 관용적이다.

15) 한국인들은 남북한 간에 선거나 법률 같은 제도적인 측면은 물론 생활수준이나 가치관, 역사인식, 생활풍습, 언어사용 등에도 큰 차이가 있다고 평가하고 있다.

첫째, 통일의식 유형에 관계없이 통일이 한국의 민주주의와 관련된다는 인식보다는 통일이 북한의 민주주의에 관련된다는 생각을 많이 하고 있다. 둘째, 통일과 민주주의의 선후관계라는 관점에서 보면, 한국의 민주주의가 완전히 이루어져야 통일이 가능하다고 생각하는 경우가 통일이 되어야 한국의 민주주의가 완전해진다는 의견보다 많다. 즉 한국에 대해서는 선민주주의 후통일이라는 관점이 강하다. 셋째, 북한에 대해서는 반대 경향이 강하다. 부정주의를 제외하면, 북한에 민주주의가 이루어져야 통일이 이루어진다는 생각보다 통일이 되어야 북한에 완전한 민주주의가 이루어진다는 생각을 하는 경우가 많다. 북한에 대해서는 선통일 후민주주의라는 관점이다. 넷째, 통일의식 유형별로 통일과 민주주의에 대한 의견이 크게 다르다. 적극주의 → 국가주의 → 소극주의 → 부정주의 순으로 통일과 민주주의가 관계가 있다고 생각하는 사람이 많다. 다섯째, 민주주의와 통일의 선후관계에 있어, 한국에 대해서는 적극주의 → 국가주의 → 소극주의 → 부정주의 순으로 선민주주의 후통일이라는 생각을 한다. 반면에 북한에 대해서는 적극주의 → 국가주의 → 소극주의 → 부정주의 순으로 선통일 후민주주의라는 생각을 갖는다.

이상의 분석은 통일의식 유형에 따라 민주주의에 대한 인식에 차이가 있다는 점을 알려준다. 민주화에 높은 가치를 부여할수록 통일에 보다 적극적이라 할 수 있다. 나아가 이들은 통일과 민주주의가 연계되어 있다고 생각한다. 즉 한국사회가 민주화될수록 통일이 가능하며, 북한은 통일이 되어야 완전한 민주주의가 가능하다는 것이다.

5. 맺음말

통일의식을 통일의지로 개념화하고 통일의 필요성 및 통일이 이익이 되는지 여부를 기준으로 유형화하였다. 한국인이 갖고 있는 통일의식은 통일의 필요성에 대한 인식 및 통일이 개인 및 국가에 이익이 되는지에 대한 평가를 기준으로 적극주의, 국가주의, 소극주의, 부정주의로 4가지로 유형화 할 수 있었다. 적극주의는 통일이 필요하고 국가 및 개인에 이익이 된다고 생각하는 유형이며, 국가주의는 통일이 필요하고, 국가에는 이익이 되지만, 개인에게는 이익이 되지 않는다는 유형이고, 소극주의는 통일이 필요하지만 국가나 개인에게 이익이 되지 않는다는 생각하는 유형이다. 그리고 부정주의는 통일이 필요하지 않다고 생각하며, 국가 및 개인에게 이익이 되지 않는다고 생각하는 유형이다.

지난 5년간의 조사를 분석하면 이들 4개 통일의식 유형이 각기 20~30%를 점하고 있다. 한국인의 통일에 대한 인식은 특정 통일의식 유형에 집중되어 있지 않고, 다원적이라는 특징을 보인다. 세부적으로 부정주의>국가주의>적극주의>소극주의 순으로 통일을 부정적으로 평가하는 부정주의가 통일을 긍정적으로 평가하는 적극주의보다 다소 많다는 점에서 한국인의 통일에 대한 열의는 크게 높지 않다는 세간의 논의를 뒷받침하고 있다. 특히 통일에 부정적인 부정주의가 정치·군사적인 통일 환경 변화에 민감하게 반응하는 것으로 나타났는데, 남북한 정치·군사상황이 악화되면서 통일에 대한 부정주의가 늘어났다고 할 수 있다.

통일의식 유형이 갖는 사회인구학적 특징은 다음과 같다. 성별로는 적극주의는 남성에 부정주의는 여성에 많았다. 연령별로는 20대는 부정주의 유형이 많고, 50대 이상에서는 소극주의가 많아진다. 그리고 적극주의는 3~40대에 많이 분포하고 있다. 교육수준별로 보면, 교육수준에 관계없이 부정주의가 많지만, 교육수준이 높아지면 상대적으로 적극주의 유형이 많아지고 있다. 상대적 소득수준별로는 소득이 낮은 집단에서 부정주의와 소극주의가 많고 소득이 높다고 생각하는 집에서 적극주의 유형이 많아지고 있다. 이념성향별로 통일의식 유형에 차이가 있었는데, 기본적으로 보수와 중도는 부정주의가 많고, 진보는 적극주의가 많았다. 그렇지만 이념성향에 관계없이 4가지 통일의식 유형이 15%~35%사이에 고루 분포한다는 점에서 이념성향과 통일의식 유형을 지나치게 밀접한 관계로 설정하는 것은 과잉 단순화시키는 오류를 범할 수 있다는 점에서 유의해야한다고 생각한다.

한편, 통일의식 유형별로 차지하는 비중은 정권교체에 따른 정부 통일정책의 변화와 남북한 정치·군사상황의 변화에 따라 변하는데, 남북한 간에 교류가 활성화되고 정부가 통일 필요성을 강조하면 적극주의가 늘고, 남북한 정치·군사 상황이 악화되면 부정주의가 늘어난다. 그리고 이 경우 적극주의가 부정주의로, 부정주의가 적극주의로 직접 변하기보다, 중간적 특성을 지닌 국가주의와 소극주의를 거쳐서 점진적으로 변하는 특징을 보인다.

통일의식이 한국 통일에 독립변수로서 작용하려면, 통일의식 유형별로 통일에 대한 생각과 행동이 다르게 나타나야 한다. 구체적으로는 통일에 적극적인 적극주의가 통일관련 쟁점에 보다 전향적인 입장을 개진하고 있는지 확인할 필요가 있다. 그리고 반대로 어떤 요인이 통일에 부정적인 인식을 갖게 하였는지도 확인해야한다. 통일에 부정적인 인식을 갖게 하는 요인이 있다면 이를 완화하도록 하는 노력이 필요하기 때문이다.

이에 통일의식 유형별 통일관련 쟁점에 대한 의견 차이를 분석하였다. 여기서는 분석된 내용 중, 4가지 통일의식 유형 중 특징이 대비되는 적극주의 유형과 부정주의 유형에 초점을 두고 통일 관련 의견 차이를 제시하고자 한다.

적극주의와 부정주의는 모두 ‘같은 민족이니까’ 통일이 필요하다고 생각하지만, 이어서 적극주의는 ‘선진국이 되기 위해서’ 라고 통일을 보다 적극적인 관점에서 보는 반면, 부정주의는 ‘전쟁위험을 제거하기 위해서’ 라는 소극적인 관점에서 통일을 바라보고 있다. 특히 부정주의는 통일 방안이나 통일 시기에 대한 전망을 하는 데 있어, 현재대로 좋다, 통일에 관심 없다, 통일이 불가능하다는 식으로 생각하는 경우가 많다. 결국 한국인이 통일에 보다 적극적인 입장을 취하기 위해서는 부정주의가 통일무관심론과 통일무용론에서 벗어날 수 있는 계기나 정책을 마련토록 해야 할 것이다.

통일의식 유형별로 보면 적극주의는 북한을 협력대상으로 보는 경향이 강한 반면에, 부정주의는 북한을 경계대상이나 적대대상으로 보는 경향이 강하다. 부정주의가 북한을 경계대상이나 적대대상으로 보는 것은, 북한 정권과 북한주민이라는 이중적인 대상으로 정부 통일정책이 이루어지는 복합성을 제대로 이해하지 못한 결과로 보인다. 부정주의는 통일정책의 대상을 북한 정부로 한정해서 보기 때문에, 그동안 진행된 대북정책이 북한에 미친 영향이 크지 않다고 본다. 그러나 부정주의는 오히려 다른 통일의식 유형 집단보다 북한 실상에 대해 잘 모른다는 특징을 갖고 있다. 이들은 남북 교류협력이 오히려 북한의 군사적 위협을 강화했다고 생각한다. 그러나 한국에 대한 군사적 위협을 주도하는 주체는 북한주민 전체가 아니라 북한정권이라는 점을 부정주의는 인식해야 할 것이다. 이에 반해 적극주의는 남북교류와 군사적 대치를 구분해서 생각하는 경향이 있다.

따라서 적극주의는 정치, 경제, 사회문화, 인도적 지원 등 제반 남북교류가 통일에 크게 기여하고 있다고 평가하지만, 부정주의는 남북한 교류가 통일에 기여하는 정도를 낮게 평가하는 경향이 있다. 이는 향후 대북정책에 대해서도 마찬가지이다. 적극주의는 북한과의 교류확대를 선호하는 반면에, 부정주의는 군사적 대치상황에서 남북교류를 지속하는 것에 대해 유보적인 입장을 제시한다. 대북정책에 있어 적극주의는 교류협력을, 부정주의는 적극적 압박을 선호한다.

한편 민주주의에 대한 입장도 적극주의와 부정주의 간에 차이가 있다. 상대적으로 적극주의는 부정주의보다 민주주의에 대해 높은 가치를 부여한다. 한국사회에서 민주주의가 어느 정도 확립되어 있기에 한국 민주주의 발전과 통일이 관계가 없다고 생각하는 사람이 많지만, 그럼에도 불구하고 적극주의는 통일과 한국사회의 민주주의 발전이 관계가 있다고 생각하는 사람이 많다. 나아가 적극주의 유형 중에 통일이 되어야 북한에 완전한 민주주의가 이루어진다는 생각을 하는 사람이 많고, 북한이탈주민에 대해서도 적극주의가 보다 관용적인 입장을 보인다. 한편, 부정주의는 이와 반대적인 입장이다. 한국인의 통일의식 유형 중에서 적극주의를

늘이고 부정주의를 줄이는 것은 통일 한국이 민주주의에 기초하여 운영될 수 있게 하는데도 필요하다 할 수 있다.

결국 이상의 분석은 통일의식 유형 중 적극주의가 평화통일을 위한 통일주도세력이 될 수 있다는 점을 말해 준다. 반대로 부정주의는, 통일을 반대하는 것은 아니지만, 통일에 대한 관심도 없고 통일이 필요하다고 생각하지도 않는다. 평화통일을 추진하려면 적극주의를 늘리고 부정주의를 줄여야하는데, 이를 위한 방안 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 통일이 가져다줄 이익이 무엇인지 국가와 개인으로 구분해서 구체적으로 제시할 수 있어야 한다. 같은 민족이니까 통일되어야 한다는 이유만으로는 통일에 적극적으로 나서지 않는다. 통일이 개인과 국가에 이익이 된다고 판단해야 적극주의가 증가할 것이다.

둘째, 통일 이후 발생할 수 있는 사회문제 악화에 대한 대비책을 마련해야 한다. 통일 이후 사회문제가 크게 악화될 것이라는 우려 때문에 통일에 대해 적극적으로 나서지 않는 경향이 보인다. 통일 이후 예견되는 사회문제 악화에 대한 대비책이 있어야 부정주의가 줄어들 것이다.

셋째, 북한에 대한 정보나 지식이 보다 확산되어야 한다. 적극주의는 부정주의에 비해 북한에 대해 많이 알고 있다. 북한에 대한 인지도가 높을수록 통일에 대해 적극적이다. 반대로 북한에 대해 모르는 상태에서 북한과 통일을 부정적으로 평가하는 경향이 있다. 북한에 대한 정보나 지식이 확산되었을 때, 부정주의가 줄고 적극주의가 증가할 것이다.

넷째, 통일정책의 효과성에 대해서는 북한정권과 북한주민을 구분해서 그 효과가 어떠한지 명확하게 제시할 필요가 있다. 남북교류를 통해 북한이 변하고 북한에 대한 지원이 북한주민 생활개선에 효과가 있다는 확신이 필요하다. 대북통일정책에 북한주민에 영향을 미치고 있다는 확신이 있어야 적극주의가 늘고 부정주의가 줄어들 것이다.

다섯째, 남북한 교류협력을 추진하는 것과는 별도로 북한의 군사적 위협에 대해서는 충분히 대처하고 대응할 수 있다는 신뢰를 국민들에게 주어야 한다. 북한의 군사적 위협이 크다고 생각하면, 부정주의는 줄지 않을 것이다.

여섯째, 마지막으로 대북 통일정책을 추진하는 데 국민의 참여폭을 보다 확대시켜야 할 것이다. 적극주의 유형은 민주주의 옹호자적인 성격이 강하다. 적극주의자들은 한국의 민주주의 발전이 통일에 필요하고, 북한 민주화에 통일이 필요하다고 생각한다. 통일정책수립이나 남북 교류과정에 시민들의 참여가 확대될 때, 적극주의가 보다 늘어날 수 있을 것이다.

탈냉전기 노태우 정부의 대북정책

: 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계

김일성의 남방정책과 남북기본합의서

: 냉전 해체의 비대칭성과 동맹 재편 전략의 좌절

발표 이정철 (승실대학교)

탈냉전기 노태우 정부의 대북정책 : 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계

이정철 (숭실대학교)

1. 들어가며

냉전 시기에는 냉전적 국제질서 즉 국제 체제(international system) 변수가 이데올로기를 매개로 국내정치질서를 일원적으로 규정하고 있었고,¹⁾ 한국과 같은 중소국이 대외정책에서 국내정치적 변수의 작동을 따지기는 쉽지 않았다. 그러나 탈냉전이 도래함으로써 남과 북의 국내정치질서가 국제체제의 구속력으로부터 이완되어 남북관계에서 국내정치(domestic politics) 변수가 작동할 수 있는 공간이 열리기 시작했다. 탈냉전기 대북정책을 다루는 연구들이 대체로 국내정치와 대외정책의 연관성을 지적하는 데서 출발하는 이유이다.

동 시기에 민주주의로의 이행을 경험하고 있던 한국 역시 80년대와 달리 남북관계나 대외정책에서 국내정치가 작동할 수 있는 공간이 급속히 확장되고 있었다. 즉 국내 민주화와 정치세력의 재편이라는 기회공간을 창출함으로써 자신의 이해관계에 따라 대외정책을 조정할 수 있는 국내정책 레짐상의 자율성 확장이라는 경험을 갖게 된 것이다.²⁾ 따라서 노태우 전 대통령의 대북 정책은 그 이전 시기에 비해 국내 정치 세력의 재편과 보수 진영 내부의 동화에 의해 그 동력과 전개 방향이 좌우된 경향이 많았다.

이에 이 시기 대북정책의 공과를 재조명하고자 하는 본 연구는 노태우 전 대통령의 대북 정책을 국내 정치 변수와의 관계 특히 보수 세력 내부의 갈등 및 정책 연합과의 관련성 하에서 분석하고자 한다. 90년에 있었던 3당 합당이 대북정책에 미쳤던 영향이나 92년도 후보 확정 과정에서 벌어진 권력 투쟁이 대북 정책에 미친 영향 등은 이에 대해 매우 유용한 사례를 제공할 것이다.

1) 장달중, 「냉전체제와 남북한의 국가발전」, 경남대국동문제연구소, 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』, (1996).

2) 이 연구의 분석틀은 모라브지의 개념을 인용한 이정철, 「김일성의 남북정책과 남북기본합의서-냉전체제의 비대칭성과 동맹재편전략의 좌절」, 『역사비평』, 2011 겨울호 통권 97호, 역사비평사, 2011, p.48의 그림과 설명을 참조.

이를 위해서 본 연구는 당시 북방 정책 및 대북 사업을 일선에서 담당한 관료들과의 인터뷰를 통해 당시 상황을 이해하고 평가하고자 하였다. 김종인 전 경제수석, 김종휘 전 외교안보수석, 손주환 전 공보처 장관 그리고 박철언 전 체육청소년부 장관과의 인터뷰를 진행하였다.³⁾ 그리고 다양한 관점을 비교하기 위해서 당시를 다룬 회고록을 분석하였다. 노태우 전 대통령, 이상옥 전 외무부 장관 회고록 그리고 박철언 전 장관의 회고록 그리고 당시를 회고한 175인 공저의 “노태우 대통령을 말한다”⁴⁾ 등이 그것이다. 물론 기타 공식 자료로 6공화국 실록⁵⁾이나 감사원 발표 자료 등을 참조 대조하였다.

이하에서는 노태우 정부의 최대 치적 중의 하나인 북방정책이 대북정책에 관한 한 개념적 혼란과 미분화 상태에 있었음을 지적함으로써, 노태우 정부의 대북 정책이 북방정책에 비해 그 성과가 미비할 수밖에 없었던 한 원인이 되었음을 지적하는 데서 본 논의를 출발하고자 한다.

2. 정책 개념과 정책결정과정의 제도화

1) 대북 ‘통일’ 정책과 북방 ‘외교’ 의 미분화

노태우 정부의 업적 중 가장 높이 평가되는 것 중의 하나가 바로 북방정책이다. 그것이 세계사의 질서나 구조를 바꿀만한 그런 류의 전략적 행위에 해당되는 것은 아니었지만, 외부로부터 주어진 환경과 질서 변화에 대해서 매우 능동적이면서 유연한 ‘반응적(responsive)’ 정책이었다는 점에서 그 성과는 분명하다.

그러나 외교와 통일의 영역을 구분하는 한 노태우 정부의 북방정책은 여전히 그들간의 관계와 우선순위에 대해서 애매한 부분이 있었다. 북방정책이 궁극적으로는 북한을 대상으로 하는 것인지, 아니면 북한이 아니라 기존의 공산권 특히 중소를 대상으로 하는 외교정책의 영역에 머무르는 것인지에 대해서는 논자에 따라서 그리고 상황에 따라서 조금씩 평가와 대답이 다르기 때문이다.

3) 인터뷰 시간 장소는 다음과 같다. 김종인, SK경영경제연구소, 2011. 12. 14, 14:00~17:00 ; 김종휘, SK경영경제연구소, 2011. 11. 19, 09:30~12:30 ; 박철언, 코리아나 호텔 3층 시카에, 2011. 10. 03, 08:00~10:00 ; 손주환, SK경영경제연구소, 2011. 10. 15, 15:00~18:00.

4) 노재봉·정해창·최석립·김종인·손주환·김학준·임인규·이병기·박영훈·김성현, 『노태우 대통령을 말한다: 국내외 인사 175인의 기록』(따주: 동화출판사, 2011).

5) 공보처, 『제 6공화국 실록 1, 5권』, 1992.

나는 특히 남북한 대치상태에 대해서는 중국 전국시대 진나라가 썼던 원교근공 전략을 생각했다.....북한의 문이 안 열리니 저 먼 데로 돌자고 판단한 것이다. 제1차로 비동맹국, 그 다음에 북한과 관계가 있는 나라들, 즉 동구권, 소련과 중국까지 우리가 친밀해지자'고 걱정했다. 어차피 남북 통일이라는 것은 전쟁을 통하지 않고서도 개방만 시키면 되는 것이다. '개방=통일'이라는 것이 나의 통일에 대한 기본개념이었다."⁶⁾

북방정책이 궁극적으로는 통일정책으로 수렴되는 것이라는 노태우 전 대통령의 이같은 인식은 북방 외교를 1단계로, 대북 정책을 2단계 그리고 3단계를 생활문화권의 북방 확대라는 순서로 묘사되었고 그 점에서 북방정책의 외교와 통일 전략 간의 우선 순위는 분명한 듯 했다.⁷⁾ 특히 박철언 전 장관이 주장하듯이⁸⁾ 북방정책은 협의의 개념으로는 북한을 제외한 미수교 동구 공산국가와의 외교 관계 수립을 위한 정책을 의미하고, 광의로는 남북화해와 협력과 공존을 통해 평화 통일의 길로 나아가자는 대북 포용정책과 새로운 통일정책까지를 포함하는 것이었다.⁹⁾

그러나 대부분의 관료들은 외교정책과 통일정책이 분화되지 않던 냉전 시기 대결주의의 관성을 벗어나지 못하고 있었다. 이를테면 이상옥 전 외무부 장관¹⁰⁾은 북방정책의 마지막 단계를 UN가입과 대중수교였다고 분명히 하여 북방외교와 대북정책을 구분하여 접근하고 있었고 노태우 대통령의 외교안보수석이었던 김종휘 역시 북방정책이 대북 포용정책보다는 북한 지지 지원세력을 차단하는 안보적 접근에 우선 순위가 있었다고 회고했다.¹¹⁾ 심지어 민병돈 사건이라는¹²⁾ 노골적인 군부의 반발 사례에서 드러나듯이 다양한 이견과 반론 들이 있었다.

결국 북방정책에 대한 박철언 장관의 정치한 구분은 사후적 합리화에 다름 아닌 것이었다. 통일정책과 북방외교의 미분화에 관한 한, 북방정책 자체가 진행형이었고 진화 과정에 있었기 때문이었다.

6) 노태우, 『노태우 육성 회고록』(조갑제닷컴, 2007), pp.51~54.

7) "1단계는 여건 조성단계로 동구권·소련·중국과의 수교까지가 제단계라고 할 수 있다. 그러니까 북한을 완전히 포위하는 것이다. 2단계는 남북통일인데, 남북기본합의서가 그것을 위한 하나의 성과였다. 그리고 3단계가 앞에서 이야기한 최종목표, 즉 우리의 생활 문화권을 북방으로 확대시켜 나간다는 것이다." 위의 책(2007), p.61.

8) 박철언, 『바른 역사를 위한 증언 1』(랜덤하우스중앙, 2005), pp.23~49.

9) 외교 정책, 수단, 목표 모두에서 북한을 포함하는 것으로 해석하는 김달중, 『북방정책의 개념, 목표 및 배경』, 한국국제정치학회, 『국제정치논총』제 29집 제 2호, 1989, pp.41~52)이나 광의의 개념으로 대북정책을 포함하는 유석렬의 개념(유석렬, 『북방외교의 현황과 추진방향』, 한국정치학회, 『민족공동체와 국가발전』, 1989, pp.22~35) 등이 학계에서도 제출되고 있었다.

10) 이상옥, 『전환기의 한국외교』(살과 꿈, 2002), pp.53~80.

11) 김종휘, 앞의 인터뷰(2011).

12) 이에 대해서는 뒤에서 다시 설명한다.

2) 정책결정과정의 제도화와 보수 관료의 분열 : 밀사와 레임덕

대북 정책에 관한 한 노태우 정부에서는 박철언이라는 주도적 인물의 존재를 부인할 수 없다. 위임 민주주의 형태의 대통령제 하에서¹³⁾ 최고 집권자의 의중을 잘 아는 인물이 특정 정책을 집행하는 것은 일반적인 현상이어서, 전두환, 노태우 대통령 시기의 박철언 장관이나 김대중 정부 시절의 임동원 장관의 존재가 그것이다. 김대중 정부 시절은 햇볕정책이라는 분명한 이데올로기와 이에 대한 전 정부 각료들의 일치된 이해(모두가 동의하지는 않았지만) 그리고 집권자의 분명한 철학이 존재했기 때문에 특정 인물의 존재가 관료체제 내부의 갈등으로 연결되지는 않았다. 갈등은 정치적 반대 세력과의 정쟁으로만 나타나고 있었다.

하지만 노태우 정부 시기 박철언이라는 존재는 임동원과는 매우 다른 역할을 하고 있었다. 박철언 전 장관은 대북정책을 국내 정치의 연장으로 생각하고 있었고 이를 정치적 자원으로 해서 소위 '월계수회'라는 조직을 통해 자신의 정치적 입지를 다져나갔다. 그는 전두환 정권 시절부터의 대북 접촉 경험과 국정 참여 경험을 토대로 집권 전반기 국정 운영에 매우 중요한 역할을 하고 있었다. 특히 대북 정책에 관한 한 박철언은 대북 비밀 접촉 라인을 가동하여 대통령에게 영향력을 행사하고 있었다. 남북관계의 특성상 비공개 접촉 라인이 갖는 힘은 무시할 수 없는 상황이었고 그에 따라 정권 초중반기 박장관의 능력은 노태우 정부의 대북 정책을 추동하고 있었다고 해도 과언이 아니었다.

그러나 현재 박철언의 역할에 대해서 노태우 대통령 스스로를 포함해서 당시 집권 세력들은 메신저 그 이상도 이하도 아니었음을 분명히 하고 있다.¹⁴⁾

나는 두 사람의 역할을 나누었는데, 공식적이고 공개적인 외교·안보 사항은 김 수석(김종휘)이 관장하고, 특사를 보내거나 비밀접촉을 해야 하는 비공식적인 일들은 박 장관(박철언)에게 시켰다. 여기서 한 가지 덧붙인다면, 김수석은 북방정책의 종합참모로서 나와 함께 북방외교의 큰 그림을 그렸다는 점이다. 따라서 김 수석은 박 보좌관의 역할에 대해서도 잘 알고 있었다. 후에 어떤 기사에는 북한과 동구권은 박 보좌관이 맡고, 그 외의 서방외교는 김 수석이 한 것으로 적고 있는데, 지역을 기준으로 구분하지는 않았다.¹⁵⁾

13) O' Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5(1994), pp.55~69.

14) 노태우, 『노태우 회고록 하권』(조선뉴스프레스, 2011), p.356; 손주환, 앞의 인터뷰(2011).

15) 위의 책(2011), pp.142~144.

이상의 회고는 박 장관이 대북 정책을 주도했다는 기존의 통념과는 다른 것이다. 노 전 대통령은 박철언 장관과 김종휘 수석 두 사람을 투톱의 관점에서 정책 담당자로 생각하고 있었다는 것이다. 노 전 대통령은 청와대에 외교통일정책의 공식 시스템을 갖추고 이 공식 라인이 대북 정책을 집행하게 하는 동시에, 내각에 자리한 박철언 장관으로 하여금 대북 비밀 접촉 라인을 갖고 남북관계의 막후 조절역을 진행하게 하였다고 한다. 투톱 즉 공식 라인과 비공식라인의 동시 가동은 당시까지의 남북관계에 비추어 본다면 매우 현실적인 것이었다.

물론 이 또한 처음부터 그렇게 된 것은 아니었다. 집권 초반기 소위 7.7선언이 나오기까지의 대북 정책은 전적으로 박철언 당시 정책 보좌관의 몫이었다. 그러나 88년 하반기 이후 공식, 비공식 라인이 분명해지면서 소위 투톱 체제가 자리하기 시작했고 청와대의 김종휘 수석을 중심으로 한 외교안보 사령탑의 역할이 분명해졌다.

김종휘 수석은 노태우 정부 초반에는 순수 자문역인 안보보좌관으로 자신의 역할을 시작하였다. 그러나 1988년 12월 8일 청와대 비서실의 업무가 일부 조정되어 정무수석이 관장하던 공개 외교 분야가 김종휘 보좌관에게 이관되어 그의 부처가 외교안보보좌관실로 확대 개편된 이후 김종휘 보좌관의 역할이 명실공히 확대되었다. 대북 비밀 접촉이나 미수교국과의 비밀 접촉은 박 장관이 하되 그 외의 모든 공식적인 외교 안보 업무 일반은 김종휘 보좌관이 주도하는¹⁶⁾ 소위 투톱 체제가 시작된 것이다. 이후 김종휘 보좌관은 장관급인 외교안보수석 비서관으로 격상되어 노대통령과 임기를 같이하였다.¹⁷⁾ 박장관이 91년 12월 정부를 떠나고 92년에는 모든 업무에서 완전히 손을 떼는 것에 비해 김종휘 수석은 청와대에서 외교안보통일 업무 일반을 끝까지 책임지고 수행한 것이다. 그는 대통령의 절대적 신임과 외교안보수석이라는 제도화된 지위를 통해 청와대가 주도하는 외교안보통일 정책을 관리하고 있었다. 이는 전 경제 수석이었던 김종인의 회고에도 증언되고 있는데, 90년 3월까지 북방정책이 진전이 없자 ‘관료위의 조직’으로서 독자적인 기구를 청와대에 만들었다는 것이다. 김종인은 외교부가 한중수교, 한소수교 과정에서 한 일이 없다며 제 역할을 하지 못했으며, 북방정책은 당시 조성된 청와대 팀의 주도에 따른 성과였다고 회고하고 있다.¹⁸⁾

그러나 투톱 체제라는 시스템은 노태우 전 대통령의 회고와는 달리 그리 원활하게 운영되었던 것 같지는 않다. 박 전 장관과 김종휘 전 수석 양자 사이에는 일치된 대북정책관이 없었고 그들의 이데올로기 또한 너무 다른 것이었기 때문이다.

16) 박철언, 앞의 책(2005b), pp.82~83.

17) 정종욱 인터뷰, <http://www.sisapress.com/news/quickViewArticleView.html?idxno=38977> 검색일자: 2012년 2월 19일.

18) 김종인, 앞의 인터뷰(2011).

대북 정책에 관한 한 그리고 남북기본합의서나 체육회담 등 소위 대북 포용정책 분류에 해당되는 정책들은 김종휘 수석의 철학과는 매우 동떨어진 것이었다. 김종휘 수석의 경우 그의 외교적 추진력은 논의로 할 때, 통일관이나 대북정책관에 있어서는 박철언 전 장관이 주장하는 포용정책과는 거리가 멀었다.

김종휘 수석 스스로가 회고하건데 자신은 북한의 대미, 대일 외교를 적극적으로 무산시키는데 주력하였다. 뒤에서 다시 보겠지만 미국이 북한과 직통하지 못하게 하기 위해 외교력을 동원했고 북미 직접 대화의 지속을 막기 위해 그것을 1회에 한정시키는 조건부 대화만을 허용하였다. 동시에 북일대화의 경우 “북한을 선택할 것인가? 한국을 선택할 것인가?”라고 따져 묻는 식으로 해서 일본 외무성으로부터 없는 일로 하겠다는 답변을 받아낼 정도였다. 김 수석의 의도는 남북관계에서 한국의 주도권을 확립하기 위한 것이라고 하지만 어쨌든 북한의 입장에서 볼 때 그것은 대북 고립화 정책에 다름 아니었다.

김종휘의 통일관 역시 포용정책과는 거리가 멀었다. 그는 당시 통일원이 입안한 한민족공동체통일방안이라는 3단계 통일방안을 내심 인정하지 않고 “없는 일로 만들었다”는 점을 자랑스럽게 회고하고 있다. 남북 간에는 승리 아니면 굴복밖에 없으며 통일은 3단계를 거치지 않고 급작스럽게 온다는 개인의 신념 하에서, 중간 타협안은 없다는 점을 분명히 인식하고 단계론적 통일 방안의 무력화를 추진하였다는 것이다.¹⁹⁾

이런 김종휘 수석에 대해서 박철언 장관은 민병돈 육사 총장, 노재봉 총리, 박세직 안기부장 등과 함께 극우 친미일변도의 정치인으로 평가하고 있다. 소위 노태우 전 대통령이 북방정책의 투톱으로 자신과 김종휘 수석을 꼽는 것도 노 전 대통령의 착각이라는 것이다. 실제 북방정책과 대북정책은 자신이 비공식 라인에서 직접 관여하고 마지막 단계에서는 외무부나 공식 부서로 넘기는 식이었기 때문에 친미일변도의 김종휘 수석의 역할은 제한적이었다고 주장한다.²⁰⁾

하지만 김종휘 수석이 또한 미군 기지 이전이나 작전권 이양 문제로 군부와 마찰이 있었고, 심지어 김 수석을 겨냥해 “청와대 안에 빨갱이가 있는 게 아니냐”라는 악의적인 소문이 퍼지기도 했다는 후문이다. 노태우 전 대통령의 북방 정책에 대해 반격의 기회만 노리고 있었던 보수 관료들의 입장에서 보면 김종휘나 박철언이나 어차피 물러나야 할 인물들이었던 것이다.

19) 김종휘, 앞의 인터뷰(2011).

20) 박철언, 앞의 인터뷰(2011).

아마 92년 초였을 겁니다. 북한 관련 기사가 모 신문에 실렸는데, 안기부는 청와대에서 썼다고 보고 비서실장에게 보고한 후 조사를 시작했습니다. 김종휘 수석은 김새를 알아채고 대통령이 있는 본관으로 피했기 때문에 겨우 봉변을 면할 수 있었지만 관련 실무자는 잡혀가서 호된 조사를 받았습니다.²¹⁾

당시의 관료들이 대북 정책에 관한 한 매우 대결적인 인식을 벗어나지 못하고 있었음을 한 눈에 보여주는 해프닝이다. 앞서 보았듯이 김종휘 수석의 대북 인식이 그들과 큰 차이가 없었음에도 불구하고 이들 보수 관료들은 자기 조직 이기주의의 입장에서 김종휘 수석을 강하게 몰아붙였던 것이다.

이런 분위기 하에 박철언 장관과 같은 급진주의자(?)가 설 자리는 없었다. 그들은 박철언 장관이 정치적 세력을 상실하거나 대통령의 신임을 잃을 때를 기다리고 있었고 박철언 장관의 후퇴는 결국 노태우 전 대통령의 레임덕과 대북 정책의 보수화를 앞당기는 것을 의미하였다.

청와대의 주도권이 약화되자 본격적으로 내각의 부처 이기주의가 부활하기 시작했다. 사실 보수 관료들은 고비 고비마다 노태우 대통령의 대북 정책과 북방 정책에 대해 반기를 들었다. 그 첫 파문이 민병돈 육사 교장의 공개적인 항명 사건이었다. 이는 89년 육사 졸업식장에서 하나회 출신의 민병돈이 대통령에 대한 경례도 생략한 채 노태우 정부의 북방정책과 대북정책을 높은 톤으로 공개 비판한 사건이다.²²⁾

“우리 정부의 북방정책과 남북한 관계에서 볼 수 있는 일련의 상황들은.....우리가 지켜야 할 가치가 무엇이며 우리의 적이 누구인지 조차 흐려지기도 하며 적성국과 우방국이 어느 나라인지도 기억에서 지워버리려는 매우 해괴한 일”로 요약되는 연설로 대표되는 이 사건은 노대통령의 중간평가 유보 발언 바로 다음날 발생하였다. 당시 3월 16일 군 출신 총무처 장관인 김용갑이 “중간평가를 통해 좌익 척결”을 해야 한다며 장관직을 사퇴하며 대통령을 압박하였음에도 불구하고 3월 20일 대통령이 중간평가를 유보하였고 중간평가 유보에 평민당이 동의하는 조건으로 5공의 아이코인 정호용을 모든 직책에서 사임시킨다는 합의가 있었다는 유머가 떠돌던 상황이었다. 민교장 스스로도 88년 6월 특전사령관 자리에서 강제로 보직 이동되었고 자칭 타칭 전두환 계열 장군으로서 5공청산 과정에 대한 불만 표시의 뜻도 있었으니 ‘민병돈 사건’의 본질은 대북정책에 대한 불만만이 아니라 여권 내부의 권력 투쟁의 하나였던 것으로 보아

21) 이장규 외, 『경제가 민주화를 만났을 때』(울림, 2011), p.481.

22) 《동아일보》, 1992년 3월 27일자, 17~18면.

야겠다. 어쨌든 그 형식은 북방정책과 대북정책에 대한 공개 비판이었다는 점에서 국민들에게 그것은 대북정책에 대한 군부의 불만으로 비춰지고 있었다.

이같은 상황은 곧 이어 문익환 방북, 임수경 방북 그리고 서경원 의원 방북 등 연이은 방북 사건과 맞물리며 공안 정국으로 이어졌다. 공안합수부(본부장 이진개)는 89년 3월 22일, 문익환 목사 방북사건과 관련, 청와대에서 열린 공안관계장관회의에서 노태우대통령이 ‘좌경세력 척결’을 위한 한시적 상설대책기구를 지시함으로써 4월 3일 국방부, 안기부, 법무부 3부 합동 장관 긴급 성명 형식으로 검찰, 경찰, 안기부, 보안사 등으로 구성되었다.²³⁾ 당시 합수부로 대표되는 방북 사건 척결 과정은 중간 평가 유보에 대한 국민적 비판을 희석시키는 데 매우 중요한 역할을 했고, 그 과정에서 노태우 대통령이 전년도에 발표한 88년 7.7 선언의 의미는 희석되었다.

여권 내의 반대 세력 달래기와 야당의 중간 평가 비판 무마 그리고 정치적 정당성 강화 등 국내 정치 연합의 이해관계를 위해 대북 정책을 희생시키는데 안기부, 국방부, 법무부의 공안 기관들이 앞장 서 대통령을 설득한 것이었다. 노 대통령은 공안 부처들의 강력한 대북 강공책을 마지못해 수용하는 식으로 중간평가 국면을 극복하는데 성공하였으니 일석이조의 효과를 얻은 것이었다. 그럼에도 불구하고 육사교장의 반발이나 측근 장관의 사퇴 그리고 공안 부처의 강화 등으로 이 시기 대통령의 이미지는 손상되었고, 국내 정치를 위해 남북관계를 희석시킬 수 있다는 불신은 대북 정책에 험로를 드리웠다.

90년, 91년 남북관계는 상대적으로 안정화되었다. 90년 초 3당합당으로 여소야대 국면이 여대야소로 전환된 이후 노태우 대통령의 여권 내 입지가 다져졌기 때문이다. 특히 동구 사회주의권의 붕괴나 독일 통일 과정은 노태우 전 대통령의 북방정책에 대한 반대 세력에게 큰 타격을 주었다. 90년의 한소수교는 노 대통령도 예상하기 못했던 유리한 사태 발전이었고 이로서 대통령의 대외정책의 정당성은 더욱 강화되었다. 노 대통령의 대북정책에 대해 보수 세력들의 들끓던 반대도 잦아드는 듯 했다.

그러나 임기 말이 다가오고 김영삼이 후보로 확정된 후 새로운 권력 중심이 부각되자 대통령의 힘이 약해지고 대북정책에 대한 반란이 다시 재개되었다. 소위 레임덕 세션을 틈타 대통령의 리더십에 반기를 들기 시작한 것은 역시 안기부였다. 이미 안기부는 여러 사안에서 박철언 장관과 충돌한 적이 있었고²⁴⁾ 덩달아 외교부 역시 부처 이익을 노골적으로 내세우고 있었다.

23) 공안합수부는 77일만에 해체되었는데 그 동안 문목사 방북사건(8명 구속, 26명 불구속), 인노회 등 이적단체(21명 구속, 3명 불구속), 노사분규주동 및 의식화배후조정(60명 구속) 등 77일 동안 317명을 구속시켰다.

당시 박철언 장관이 김영삼 후보와 충돌, 정치 투쟁에서 패배한 후 그의 정계 영향력이 사라지자, 남북관계의 접촉 라인은 총리회담이라는 공식 라인으로 국한되었다. 시기마다 남북관계를 정리해주던 비공식라인이 사라지면서 남북관계를 이끌어갈 힘이 소진된 듯 대화는 탄력을 잃어갔다. 91년 12월의 남북기본합의서와 비핵화 공동선언 채택이라는 획기적 성과에도 불구하고 92년의 상황은 급속히 냉각되고 있었던 것이다. 특히 외교부나 안기부는 북핵문제가 부각되자 더 이상의 대북 포용정책은 무의미하다는 판단을 하기 시작했다. 대표적인 사건이 92년 말의 훈령조작 파동이었다. 임기말 훈령조작 파동은 매우 심각한 사건이었지만 그 진실은 1년이 지난 후에야 밝혀졌다. 후일 감사원에 의해 밝혀진 당시 상황은 명백한 훈령조작이었다.²⁵⁾ 1992년 9월 당시 평양에 있던 이동복 ‘안기부 특보’가 이인모 노인 송환과 (이산가족) 고향방문단 정례회를 교환하라는 대통령의 새로운 훈령을 회담 대표였던 총리에게 보고하지 않았다.²⁶⁾ 결과적으로 노태우 정부 시절의 고위급회담은 이 8차 회담을 끝으로 종지부를 찍고 말았다.

재미있는 것은 이 사건에 대한 김종휘 전 수석의 회고이다.²⁷⁾ 김종휘 수석은 92년 말 외교안보통일정책에 레임덕이 있었는가라는 질문에 대해 ‘없었다’ 라고 대답했다. 당시 후보였던 김영삼 측 역시 대통령의 의견을 수용하는 편이었다고 했다. 이동복 전 의원의 훈령 조작 파동은 어떻게 생각하는가라는 질문에 대해서는 ‘노코멘트’ 라고 언급했다. 일종의 레임덕으로 볼 수 있는 것 아니냐 라는 필자의 우회적 질문에 대한 의외의 답이었다. 그러면서 김종휘 수석은 당시 외교안보 정책의 집행과 관련해서 자신은 모호한 질문이나 답을 통해 대통령의 사후적 지지를 이끌어내는 경우가 많았음을 언급하며, 이동복 파동에 대해서도 대통령의 평가가 인색하지 않았다고 슬화하였다. 필자의 판단으로는 사실상 이동복 전 의원에 대해 가산점을 주는 듯한 답변이었다. 후일 감사원 감사에 의해 명백히 훈령 조작 사건으로 밝혀진 사건에 대한 당시 외교안보수석의 답변치고는 매우 의아스러운 것이다. 정상적이었다면 이는 훈령조작이고

24) 89년 초 안기부장이었던 박세직은 대통령의 뜻과 무관하게 금강산 관광을 무산시켰다. 정주영 회장은 1989년 1월24일 방북해서 2월2일 서울로 돌아왔다. 1989년 2월 18일 박세직 안기부장이 주재하는 북방정책조정위원회는 정주영 회장이 북한에서 ‘장군님’이라는 표현을 사용한 것이 TV에 공개되고 여론이 악화되자 이를 이유로 북한의 최수길 조선아시아무역촉진위원회 고문과 합의한 의정서를 ‘사문서’로 규정했다. 법적 효력이 없는 민간 차원의 합의로 처부하였다. 이에 따라 금강산 관광은 표류하였고 이어진 4월 합수부의 공안 정국으로 금강산 사업은 노태우 정부 임기 중에는 실현될 수 없었다. 결국 안기부가 이를 9년이나 뒤로 미루어 놓는데 일조한 것이다.

25) 김연철, 『노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계』, 『역사비평』, 2011 겨울호 통권 97호(역사비평사, 2011), pp.100~101.

26) 1993년 11월에 이루어진 감사원 감사 자료에 의하면, 92년 8차 고위급회담 당시 평양에서 임동원 통일부 차관과 이동복 안기부 특보 간에 협상에 관한 이견이 발생해 각기 다른 두 개의 훈령이 서울로 내려왔다. 이에 대한 혼선의 결과 서울에서는 예정 답변 시간인 오전 7시까지 북측에 가있는 대표단에게 답변 훈령을 내리지 못하고 있었다. 그러자 평양에서 이동복은 당일 서울에서 온 것이 아닌 (서울에서 준비해 간 원안을 관찰하라는)에비 전문임을 알고 서도 이를 서울에서 온 것처럼 대표단에 알리으로써 협상을 결렬시키는 결과를 가져왔다. 뒤늦게 오후 5시경 서울에서 협상을 성사시키라는 훈령이 왔지만 안기부 출신인 평양상황실장은 2시간이 지체된 6시 45분경 이를 이동복에게 보고하고 이동복은 다시 회담이 끝난 10:00경 수석대표에게 보고하였다. 이미 협상이 끝난 상황에서 수석 대표는 새로운 훈령 사실을 대표단에게 알리지 않고 귀환하였다. 귀환 후 평양상황실장은 명백히 조작된 훈령 내용을 통일원 장관에게 조작 보고하였던 것이다. 이후 통일부에서 문제 제기하여 그 지휘 체계의 문제가 뒤늦게 드러나 부각된 사건이다.

27) 김종휘, 앞의 인터뷰(2011).

대통령의 레임덕 세션에 대해 한탄하고 안타까워해야 할 텐데 오히려 훈령조작의 당사자를 두둔하는 듯한 태도를 취하는 것은 그 스스로가 이같은 사태 전개에 동의했다고 해석해야 하지 않을까? 대통령의 레임덕이 가장 가까운 관료에게서 비롯되고 있었던 것은 아닐까?

여하간 이후 대선 국면이 시작되었고 10월에는 안기부가 대규모 간첩 사건인 '남한 조선노동당 사건'을 발표하였다.²⁸⁾ 예정되었던 분야별 공동위원회와 9차 남북고위급회담은 끝내 개최되지 못하였고 남북 대화는 지난 2년간의 성과를 물거품으로 만들며 결렬되고 말았다. 남북 관계가 지나치게 빠르게 진행되고 있다고 본 안기부가 적극 개입하면서 남북관계는 대통령의 의도와도 무관하게 악화되기 시작했던 것이다. 당시 대권 기반을 쥐고 있던 김영삼 후보의 선거 운동 논리나 대북 대결주의 이데올로기에 기반한 일부 외교 안보 관료들이 대통령의 뜻을 거스르자, 박철언이라는 밀사를 잃어버리고 보수 관료 체제에 포획된 대통령으로서는 자신의 레임덕 세션을 피할 길 없었던 것이다.

3. 형용모순의 접근법 : 현실주의 포용정책(?)

앞서 보았듯이 89년은 극심한 공안정국의 해였다. 88년 남북회담 운동에 뒤이어 학생운동과 일부 재야 단체는 자주 교류 운동을 진행하면서 소위 '방북투쟁'을 진행하였다. 그러나 문규현, 문익환, 서경원, 임수경, 황석영 등의 연쇄적인 방북은 권위주의 정권의 좌익척결 드라이브의 동기가 되었다.²⁹⁾ '방북투쟁'과 이에 대한 공안국면은 89년 3월의 중간평가 폐기 국면을 희석시키며 오히려 노태우 전 대통령에게 국정 운영의 주도권을 주는 양상으로 전환되고 있었다.

학생운동의 주류 세력이었던 전대협은 소위 자주교류방식의 통일운동을 진행하였다. 그것은 한편으로 '감상적 통일운동'으로 비판받았다. 아마도 임수경 대표가 당시 평양에서 보였던 여러 가지 자유주의적 행보는 그의 개인적 성향 탓도 있겠지만 자주교류운동을 주장한 통일

28) 이에 대해서 갈루치 등은 첫째로 남북관계에 제동을 걸기 위한 정보기관의 책동으로, 둘째는 대선정국에서 보수 심리를 자극하여 여당 후보에게 유리한 국면 조성을 노린 정치적 술수로 분석하였다. 로버트 갈루치 외(저)/김태현 (역), 『북핵 위기의 전망 - 벼랑끝의 북미협상』(모음북스, 2005), p.17.

29) 김일성은 1989년 신년사를 통해 "지도급인사들로 북남정치협상회의를 가질 것을 정중히 제의합니다. 이를 위하여 우리는 남조선의 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당의 총재와 김수환 추기경, 문익환 목사, 백기완 선생을 평양에 초청하는 바입니다. 북남지도급인사들의 정치협상회의는 현 조건에서 가장 쉽게 민족의 의사를 모을 수 있는 민족적대화의 마당이며 통일방도에 대한 민족적 합의를 이룩할 수 있는 합리적인 방법입니다."라며 김수환 추기경, 문익환 목사, 백기완 선생을 평양에 초청하였다. 이에 89년 3월 문익환 목사가 방북하였고 6월에는 임수경 양의 방북이 있었다. 물론 서경원 의원은 88년 8월 방북한 것이 뒤늦게 알려졌다. 김일성, 『김일성 저작집 41권』(평양: 조선로동당출판사, 1989), pp.313~324.

운동세력 내에 있던 자유주의적 경향성의 반영이기도 하였다. 당시의 자유주의는 민주화 및 민중 운동 내부에서 매우 중요한 동맹군의 역할을 하고 있었다. 특히 남북관계나 대외관계에 관한 한 자유주의적 접근은 기존의 권위주의 정권이 일방적으로 강조하고 있던 현실주의적 국제관계론에 대한 대항 담론을 형성해 주기 시작하고 있었다.

노태우 정부는 북방정책을 진행하면서도 특히 대북정책에 관한 한 명백히 현실주의적 담론을 견지하였다. 그것은 냉전 체제하에서 냉전의 한 극인 미국이라는 강력한 동맹에 편승해서 대북 억지력을 형성하는 것이 국가 안보에 효율적이라는 논리였다. 이같은 현실주의적 인식은 남북관계에서 '국가'만이 유일한 행위자라는 논리에 기반하고 있었고 그 결과 국가 이외의 어떤 행위자의 대북 접촉도 인정하지 않는 그래서 이를 사실상 불법화시키고 반국가행위로 낙인찍는 인식을 유지하고 있었다.

그러나 독일 통일이나 동구 변화 과정에서 보았듯이 국가 이외의 다양한 행위자들의 행위가 전쟁을 방지하고 상호간 협력을 증대시키는 매우 중요한 요인임이 드러나고 있었고 그것이 냉전 해체의 중요한 동력이라는 인식이 확산되고 있었다. 이런 점에서 볼 때 당시 한국 정부가 견지하고 있던 유일한 행위자로서의 '국가'라는 주장은 신생 민주주의 세력 내에서는 매우 권위주의적인 그래서 반드시 철회되어야 할 구태로 인식되었다. 이는 명백히 민주화 이행이 가져온 자유주의 세력의 확장에 따른 귀결이었다. 소위 창구단일화 논에 대한 운동 진영과 노태우 정부 간의 대립은 남북관계를 바라보는 이같은 패러다임의 차이를 배경으로 하고 있었다.

1989년 7월 1일 평양 능라도 5·1경기장에서 세계청년학생축전 개막식이 열렸다. 15만 평양 시민들이 꽉 들어찬 그곳에 임수경씨(당시 한국외국어대 재학)가 모습을 드러냈다. 전대협이 파견한 '특사'였던 셈이다. 그러나 당시 능라도 5·1경기장에 있었던 '남쪽 사람'은 임씨만이 아니었다. 주석단 건너편에 또 다른 남한 손님이 있었다. 이들은 신분과 방북 목적이 달랐다. 바로 당시 박철언 대통령 정책보좌관과 수행원인 강재섭 민정당 의원(전 한나라당 대표) 일행이었다. 박 보좌관은 이후 체육부 장관과 국회의원 등을 지냈다. 임씨는 '통일의 꽃'이었고, 박 보좌관 일행은 '대북밀사단'이었다. 불법 방북 혐의로 이후 옥살이를 한 임씨와 같은 시간, 같은 장소에 우리 정부 고위 관계자가 있었다는 사실 자체가 아이러니다. 박철언 전 장관은 북한만 20여 차례 방북한 밀사 중의 밀사였다.³⁰⁾

30) 《중앙일보》, 2010년 2월 22일자.

위의 묘사는 1989년 평양 축전 당시 정부와 민간의 대북 접근의 차이를 극렬하게 보여주는 한 사례이다. 이에 대한 정부의 입장은 소위 창구단일화 논리였다. 이로서 임수경양은 징역형에 처해졌고 박철언 장관은 방북이 공개되어 야당의 비판을 받게 되었다.

당시 창구단일화론은 남북관계는 안보 문제가 심각한 사안인 만큼 국가 이외의 다른 행위자가 개입해서는 안 되는 영역이고 따라서 모든 민간 차원의 교류는 국가가 허용하지 않는 한 있을 수 없다는 논리였다.

북측에서도 홍보에 이용은 하지만 그렇게 달갑게 생각하지는 않는다. 내부적으로 영웅대접하고 있지만, 거기서 내려온 사람을 우리도 홍보에 많이 활용하지만 사실은 남북문제를 풀어가는데 굉장히 어려운 문제다. 황장엽 비서나 이런 분들이 한국에서는 여러 가지 도움이 되는데 남북문제를 효과적으로 풀어가는데 있어서는 현실적으로 굉장한 어려움에 서로가 부딪치게 된다. 그것 때문에 공안정국이 와서 상당히 어려웠다. 그렇게 되니까 국내 극우보수, 친미 일변도의 사람들이 벌떼처럼 일어나서 하려고 했던 사업들이 안 됐다.....그리고 그런 분들이 곤잘 문제를 제기하는 게 박철언 비밀방북은 문제가 안되고 문익환, 임수경 가는 것은 국가보안법 위반이나 하는데 그건 너무 법을 모르는 것이다. 예를 들어서 전쟁 중에 밀사가 가서 평화협상 한다고 해서 병사들이 가서 환대받고 박수받는 것이 처벌 안 받을 수 있다.³¹⁾

2005년의 회고에서 박철언 전 장관의 언술은 매우 부드럽지만 창구단일화론에 대한 강한 지지의 톤에는 변함이 없다. 울산 출신으로서 법에 대한 강조는 당연한 것이겠지만, 그의 국제관계관 자체가 현실주의적 세계관 내에 있기 때문에 창구단일화론을 강력히 지지하고 있는 것으로 보인다.

자유주의 국제 관계 이론에서 중요한 것은 오히려 비국가 행위자들의 협력 행위이다. 양국이 대립 관계 혹은 제로섬적인 이해관계에 있는 경우 국가는 문제를 풀 수 없지만, 기업이나 민간 행위자가 있을 경우 국가간 이익 균형과 민간, 사회간 이익 균형이 다르기 때문에 국가간의 제로섬적인 상황을 뛰어넘어 여러 주체를 포함하여 다양한 이익의 교환과 거래를 통해 새로운 균형점을 형성할 수 있게 된다. 그것이 새로운 협력과 협상을 가능하게 하고 곧 평화를 위한 통합의 기초로 된다는 것이다. 소위 기능주의 계열의 통합 이론이 전제하는 평화의 과정인

31) 박철언, 「지금은 대북밀사 파견 필요한 때」, 《동일뉴스》 2005년 05월 12일자.
<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=54642> 검색일자: 2011년 7월 5일.

것이다.

결국 정부는 되는 데 민간은 안 된다는 창구단일화 논리는 냉전적 틀 내에서는 수용 가능한 주장이나, 현재의 지구적 자유주의의 입장에서 보면 매우 궁핍한 논리임에는 틀림없다. 당시 전대협이 '창구단일화 반대'를 중심 구호로 내세운 것은 명백히 정권의 안보 독점에 대한 민주적 통제라는 민주화의 틀 내에서 제기된 문제의식이었던 것이다. 국가가 독점하는 안보에서 문민통제가 관철되는 민주적 안보로의 이행, 그것은 민주주의의 공고화 과정에서 제기되는 매우 중요한 과제 중의 하나이고 이런 점에서 본다면 창구 단일화 반대는 그 자체로 민주화 세력 연합 내의 자유주의 진영의 이해를 반영한 매우 중요한 구호였던 셈이다. 약간의 우스갯소리를 보태면 방북 운동 자체는 권위주의 잔재의 창구독점론에 대한 '몸으로 어기기' 운동이라고나 할 수 있을 것이다.

당시 제정된 법과 당시 냉전 해체 직전의 정치적 상황에서 창구단일화 논리가 대중적 지지를 얻던 주류 담론이기는 했지만 그것은 어디까지나 국제관계를 바라보는 하나의 시각 즉 현실주의의 틀 내에서 주장될 수 있는 것임을 부인해서는 안 된다. 박철언 전 장관이 자신들의 북방정책과 대북정책을 '포용정책'이라고 개념화할 때는³²⁾ 그것은 국제관계를 바라보는 자유주의적 시각의 기본을 담고 있어야 한다. 그러나 당시 창구단일화론과 이에 의거한 공안합수부 국면은 다양한 부작용을 낳으며 국가가 강요하는 현실주의 이념을 벗어나지 못하고 있었고 자유주의 운동을 불법화하는 도구로 작용하고 있었다는 점에서 이를 포용정책의 틀로 포섭하기는 매우 어려운 측면이 있었다. 당시 남북관계에서 가장 진전된 인식을 갖고 있었다는 박철언 장관의 인식 역시 이 정도 수준에 머무르고 있었다는 점을 감안한다면, 노태우 전 대통령 시기의 창구단일화와 '현실주의'에 기반한 대북 정책의 한계는 명확했다. 때문에 당시의 대북정책이 때로는 매우 진보적이라는 평가를 받기도 했지만 때로는, 안보를 빌미로 민주적 다양성을 탄압하는 그리고 중간평가 국면 전환과 같은 권위주의의 이념적 도구로 되기도 했다는 비판의 대상이 되기도 했다. 이렇게 본다면 92년의 상황 역시 '현실주의적 포용정책' (?)이라는 형용모순의 철학이 자초한 예정된 파국이었을지도 모른다.

32) 박철언, 앞의 인터뷰(2011).

4. 국내정책연합의 형성과 총리회담

90년 1월의 3당합당은 남북관계에도 영향을 주기 시작했다. 앞서 보았듯이 3당 합당 이전과 이후 남북간 대화의 양상이 달라지기 시작했다. 노태우 대통령이 89년의 공안국면을 끝내고 남북관계에 새로운 드라이브를 걸기 시작한 것이다.

3당합당 이전, 북한은 노태우 정부에게 완전한 대화 파트너십을 부여하지 않고 있었다. 통일 문제에 관한 한 전민족적 정당성을 강조해 온 북한 당국은 당시까지도 남한 내의 자주적 교류 운동 세력과 민주화 세력들의 열망에 부응하는 대남통일정책을 수립해야 한다는 부담감을 갖고 있었다. 한국이 민간 차원의 대화를 허용하지 않는 상황에서 남한 당국과 대화를 한다는 것은 그동안 북한이 강조해 온 전 민족적 정당성을 스스로 부정하는 셈이었기 때문이었다. 89년의 방북정국은 이같은 전민족적 정당성을 강조하기 위해 시도되었으나 그 성과는 미미했고, 오히려 남한의 운동세력들은 방북 정국이 당시 현대중공업이나 전교조 운동에 대한 공안 탄압의 원인이었다며 극심한 분열을 겪게 되었다.³³⁾

1990년 1월 1일 김일성 주석은 노태우 대통령에게 “전면개방 자유왕래”³⁴⁾와 콘크리트 장벽 제거를 제안하며 새로운 대화 제스처를 취하기 시작했다. 이는 89년 이후 물꼬를 트기 시작한 자주적 교류 운동을 전면화시키자는 것으로 해석되었다. 그러나 당시 북한 체제의 능력에 비추어 본다면 북한 당국의 실제 의도는 89년의 문익환, 임수경 방북의 계기를 살려 한국 정부의 ‘창구단일화론’을 약화시키고 국가보안법 등 반통일 장치들을 부각시켜 남한 당국의 통일 정책의 허구성을 폭로하겠다는데 주안점이 있었던 것으로 보인다.³⁵⁾ 이에 대해 노태우 전 대통령은 1990년 8월 13~17일간을 민족대교류 기간으로 정하여 남북대화를 허용하는, 당시로서는 파격적인 제스처로 화답했고 그 결과 남쪽 만이긴 했지만 건국 이래 최초의 합법적인 민간 통일 회담장이었던 범민족대회의 개최를 용인하였다.

33) 민주주의 이행을 위해서는 권위주의 세력의 지배 메카니즘인 ‘반공반북주의’ 극복과 통일운동을 전면화하여, 권위주의 세력들이 대중을 포섭하는 강제적 설득 수단을 차단하고 이를 통해 지배동맹내부의 분열에 주목해야 한다는 견해가 민주화 운동의 주류였다. 그러나 이에 대해서는 민중운동 내부의 자유주의 진영의 환상일 따름이라는 강력한 비판이 제기되었다. 즉 국가에 비해 허약한 시민사회와 시장은 강력한 국가를 견제할 어떤 민주적 견제의 역량을 내재하지 못하고 있었고 심지어는 권위주의 정권과 타협하는 기회주의적 속성을 보였기 때문에 한국 사회의 민주화 이행을 한계를 벗어날 수 없었다는 것이다. 소위 자유주의 세력의 한계가 민주화의 한계를 규정하고 있었다는 평가였다. 결국 문제는 노동자 농민을 중심으로 한 소위 민중역량을 선차적으로 꾸릴 수 있는가 하는 논쟁으로 귀결되었다. 반권위주의 연합은 자유주의세력과 민중진영간의 동맹을 의미하는 데 역사적 경험에 비추어 보면 민중 진영이 선차적으로 형성되기 전에는 이같은 반권위주의 동맹은 유효하지 않다는 견해가 강력히 대두된 것이다.

34) “군사분계선 우리 측 지역에는 북과 남은 자유로운 래왕을 실현하여야 합니다. 북과 남의 노동자, 농민, 청년학생들과 정치인, 경제인, 문화인, 종교인을 비롯한 각계각층 인사들이 차별없이 상대측 지역을 자유로이 래왕하면서 제한없이 접촉하며 활동할 수 있도록 하여야 합니다. 북과 남은 자유 래왕을 실현하는데 머물지 않고 정치, 경제, 문화를 비롯한 모든 분야를 서로 전면 개방하는 길로 나가야 합니다. 분단의 장벽을 허물고 북과 남사이의 자유래왕과 전면개방을 실현하기 위하여 지체없이 북과 남사이의 협상이 이루어져야 할 것입니다.” 김일성 신년사, 1990.1.1.

35) 이정철, 『김일성의 남북정책과 남북기본합의서-냉전체제의 비대칭성과 동맹재편전략의 좌절』, 『역사비평』, 2011 겨울호 통권 97호(역사비평사, 2011), pp.60~61.

이는 두가지 의미를 지니고 있었다. 먼저, 89년의 공안국면을 치유하고 사회주의권 붕괴 이후 새롭게 탄력을 받기 시작한 북방정책과 통일운동의 국내적 정당성을 획득하게 되었다는 점이다. 다른 한편으로는 북한에게 당국간 회담의 명분을 줄 수 있었다. 실제 그로부터 1달 뒤 북한은 1차 남북 고위급회담을 전격적으로 수용하였고, 88년, 89년에 있었던 것과 같은 다양한 당 내외의 반대와 이견의 목소리 역시 잦아들었다.

이같은 성과는 3당합당의 효과이기도 했다. 손주환 전 공보처 장관에 따르면 3당합당 이전 여소야대 시절 한국 정치 구조는 선명성을 내세우는 야당이 주도권을 잡고 나머지 야당을 견인하는 형태였다. 그러나 3당합당은 이같은 게임의 룰을 바꾸어 선명 야당이 정국을 주도하는 것이 아니라 중도 세력이 상황을 주도하는 룰을 갖게 되었다는 것이다.³⁶⁾

노태우 전 대통령이 3당합당으로 국내적 정당성을 강화하자 북한 역시 재야나 선명 야당과의 대화만으로는 실질적인 성과를 얻을 수 없음을 인정하기 시작했다. 때 마침 시작된 세계사적인 냉전 해체 국면 역시 당국간 대화를 강화하는 요소로 작용하였는바, 국제적 상황 변화는 북한의 입지를 좁혀 남북 당국 간 대화를 부정할 수 없게 만들었던 것이다. 동맹국이었던 소련과 중국이 한국 정부의 국내적 정당성을 인정하며 한소수교나 한중수교 압박을 가해오고 한국 정부가 높아진 외교력으로 유엔 단독 가입을 강력히 추진하자 북한은 남한 당국을 공식적으로 인정하는 정책을 취하지 않을 수 없었던 것이다.

이제 남북기본합의서를 향한 총리회담이 시작되었고 당국 간 회담이 탄력을 받게 되었다.

5. 한국 주도성 신화의 역설과 북핵 정국

김종휘 전 수석은 당시 외교안보정책의 원칙으로 선제적 접근, 종합적 접근, 청와대 주도의 3원칙을 들고 있다.³⁷⁾ 이런 원칙이 처음부터 세워졌던 것이었는지 사후적 평가인지는 알 수 없지만 그 요지는 청와대의 외교안보사령탑을 시스템화하고 이를 통해 한국의 자율성을 극대화하며 특히 남북대화에 관한한 한국 우위의 접근법을 분명히 한다는 것이었다고 요약할 수 있다.

36) 손주환, 앞의 인터뷰(2011).

37) 김종휘, 앞의 인터뷰(2011). 선제적 접근의 핵심 내용은 한반도 문제를 한국이 주도한다는 것이었고 미국이 남북관계에 끼지 말라는 것이었다고 한다. 종합적 접근은 당시까지 외무부 추천 비서관의 밥 그릇 챙기기 외교, 도지사 출신 국방비서관의 비전문적인 국방 행정, 안기부-총정 중심의 남북관계 주도 등 각 부처별 각개 접근을 지양하였다는 것이다. 특히 이를 청와대의 주무부처 즉 자신이 이를 주도하고 외무부의 재량을 최소화하였다고 한다.

실제 당시 회고록들은 대부분 한국의 자율성에 대한 자화자찬 일색이다.

북한에 관해서는 그러나 ‘내가 당신네(미국) 힘을 실질적으로 빌리고 있지만 직접은 안된다. 나를 통해서 해야 한다’ 그렇게 나왔어요. 한반도 비핵화 선언도 처음에는 미국이 일방적으로 하려고 달려들었다고. 세계에 있는 전술 핵 철수를 선언하면서 한반도에도 비핵화선언을 하려는 것을 내가 브레이크를 걸어 ‘안 된다. 이걸 내가 해야 한다’ 고 나온 거야.³⁸⁾

김종휘 전 수석 : “6공 때도 미국이 핵문제와 관련하여 우리 의사와는 관련 없이 일방적인 조치를 취하려 했지만, 우리가 끝까지 막았다”³⁹⁾

김종휘 전 수석 : “우리는 비핵화 선언을 11월에 하고 핵부재 선언을 12월에 확인한 것은 철수에 시간이 걸렸기 때문이다. 우리는 비핵화 선언을 구상하면서 미국이 (핵무기를) 가져나가는 시점을 기다렸다가 철수한 다음날 발표한 것이다.”⁴⁰⁾

그러나 실제 핵문제에 관한 미국 측 입장은 다소 버전이 다르다. 이에 대한 갈루치의 평가를 보자.

그러나 미국의 입장에서 볼 때 핵부재 선언까지 한 것은 시쳇말로 오바한 것이었다. 미국은 그 때까지 한국내 핵무기의 존재에 대해 확인도 부인도 않는 소위 NCND 정책을 유지해왔기 때문이다. 이에 대한 기자의 질문을 받고 부시 대통령이 한 대답은 정치적 모호성의 입장에서 명언이었다 : “나도 그가 한말을 들었소. 그렇다고 그것을 따질 생각은 없소.”⁴¹⁾

노태우 전 대통령이나 기타 정책 입안자들은 한결같이 한국의 정책적 자율성이 높은 수준이었다고 술회하고 있다. 하지만 이는 과신이었다. 앞서 갈루치의 주장에서 보듯이 한국 정부의 정책적 자율성이라는 것은 미국이 방치하고 허용하는 선 내에 머무르는 것이었다.

38) 노태우, 앞의 책(2007), pp.128~129.

39) 위의 책, p.127.

40) 이에 대해서는 노태우 전 대통령의 생각도 마찬가지였다. “나와 부시의 생각이 일치한 것도 중요한 점이다. 나는 북한의 핵무기를 없애기 위해 미군이 배치한 핵무기를 내보내야 한다는 입장이었고, 미국은 전 세계에서 핵무기를 철수하기 위한 정책을 은밀히 추진하고 있었기 때문이다. 다행히 미국 측은 이 문제를 내가 주도해서 선언을 내놓기까지 전폭적으로 지지를 아끼지 않았다.” 위의 책, p.137.

41) 로버트 갈루치 외, 앞의 책(2005), p.11.

이같은 자율성에 대한 과신과 더불어 한반도 문제에 대한 한국 주도성에 대한 강조는 은연중에 문제를 더욱 복잡하게 만들고 있었다. 북미교섭 과정에서 한국은 직접 협상을 반대하였던 것이다.

김종휘 전 수석 : “미국 역시 북한과 대화하고 싶어했다. 우리는 시종일관 ‘안된다. 한반도 문제는 어디까지나 우리가 해결한다. 너희는 이 해결을 위한 긍정적 영향을 미칠 여건조성에 협조해야 한다’고 강조했다. 북한과 직접대화 제안에 미국이 응하려는 것을 우리가 못 하게 한 것이다. 단 한번 예외가 있었다. 캔터 국무부 차관-김용순 회담이었다. 처음에 미국은 캔터 차관과 북한 외교부 강석주 차관의 회담을 갖고 싶다고 여러 차례 이야기해 왔다. 나는 노 대통령에게 보고한 후 양해를 받아, ‘좋다, 단 한 번이다. 그러나 상대는 강차관이 아닌 김용순으로 해야 한다’는 조건을 붙여 한 차례 허용했다.”⁴²⁾

다음은 북일 교섭에 대한 한국정부의 입장 역시 마찬가지였다.

나는 일이 고약하게 되었다고 생각했다. 가네마루는 자신이 평양에서 했던 일을 인정받으려고 했기 때문이다. 가네마루는 그 때 이미 76세의 노령이었다. 그는 ‘북한에 가서 본인이 한 활동에 관해 실상을 말씀드리고 이해를 구하고자 직접 온 것’이라고 말을 꺼냈다.....하여튼 나는 일본 측이 우리를 제쳐놓고 북한과 만난데 대해 가네마루에게 ‘당신이 왜 나쁘게 그 따위 짓을 했느냐’고 하지 않고 ‘당신은 참 좋은 사람인데 저쪽에서 유혹해서 그렇게 된 것이다’고 하며 하나하나 짚어가며 이야기 했다. 그래서 다시 한번 우리 한국을 제쳐놓고는 어느 누구도 북한과 교섭해서는 안 된다는 원칙이 세워진 것이다. 나는 그 때 외교적인 주도권이 매우 중요하다는 것을 다시 한번 실감했다. 일본은 당시 우리가 북방정책을 펴는 것을 보고는 뭔가 위축되는 듯 했다. 그래서 자신들도 북한과 만난다는 것을 갖고 한번 건드려봤다가 우리의 지적을 받고는 놀란 것이다.⁴³⁾

한국 주도성론은 일면 당연한 듯 하지만 다른 한편 북한의 입장에서 볼 때 그것은 명백한 대북 고립화 노선이었다. 그동안 한국 정부가 주장해 온 교차 승인론의 진의마저 의심스럽게 만드는 것이었다.

42) 노태우, 앞의 책(2007), pp.135~136.

43) 위의 책, pp.119~120.

당시 미국이 제안한 다자체제에 대한 한국의 입장 역시 분명했다. 한국의 주도성과 남북 당사자주의를 보장하지 않는 어떤 협상 체제도 반대한다는 것이었다.

베이커의 (2+4 회담) 구상이 시기적으로 적합하지 못하며.....조선일보는 한반도와 독일의 차이점을 들어 반대 입장을 분명히 했다. 특히 우리 군사문제에 소련과 일본이 교전 당사자가 아니라는 점을 들어 통일 문제 개입에 반대 했다. 필자는 “모든 한반도 관련 문제는 직접 당사자인 남북한 간에 협상과 합의를 통해 해결되어야 한다는 것이 정부의 기본 방침”이라고 강조했다. 베이커 장관은.....다자적 노력은 한국의 주도적 노력을 저해하지 않을 것이므로 한국이 다자적 접근 방식의 가능성을 배제하지 않기를 희망했다.⁴⁴⁾

김종휘 전 수석 : “노 전대통령이 6자회담을 반대해서 실현되지는 못했다. 6자회담을 하게 되면 어떤 문제는 남북한 당사자 회담에서 논의되고 어떤 것은 6자회담에서 논의되고 해결할 것인지 선을 그을 수 없게 된다. 주한미군이 됐든, 안보 문제가 됐든 전부 얽혀 있는데 어떻게 하라는 것인가. 게다가 강대국의 이해관계가 끼면 대화가 안되게 마련이다. 6공에서는 북한이 한국을 제쳐 놓고 다른 나라들과 대화한다는 것은 불가능했다. 한국의 국력과 군사력이 강해지고 한미, 한일 관계가 강화되면서 미국, 일본은 한국과의 대화 없이는 북한과 만나지 않겠다고 분명하게 못 박았다. 북한으로서는 자신들이 믿어온 중국, 소련의 연결 끈마저 끊어지는 상황에 몰리고 무역마저 감소했다. 그런 상태에서 한국 측이 가슴을 열고 받아들이겠다고 하니까 한국정부와 얘기할 수밖에 없게 된 것이다.”⁴⁵⁾

한국의 입장에서 보면 남북당사자주의는 물리칠 수 없는 원칙이었다. 특히 역사적 맥락을 떠나서 민족주의의 논리에서 보면 이는 너무나 당연한 요구였다. 그러나 외교적 압박과 동시에 진행된 유엔 동시 가입이나 한중수교는 북한으로 하여금 극도의 피포위의식(siege mentality)⁴⁶⁾에 시달리게 하였다. 특히나 교차 승인에 대한 노골적인 반대는 북한으로 하여금 자체의 핵무장을 결심하게 만드는 메카니즘으로 작동하기도 했다.⁴⁷⁾ 즉 북일수교나 북미수교의 가능성을 차단한 채 한러수교, 한중수교를 선제적으로 성취한 한국 정부가 북한의 굴복을

44) 이상욱, 앞의 책(2002), pp.360~370.

45) 노태우, 앞의 책(2007), pp.116~120.

46) 이정철, 「북한의 핵 억지와 강제」, 『민주사회와 정책연구』(민주사회정책연구원, 2008), p.130.

47) 이정철, 앞의 책(2011), pp.66~68.

요구하는 상황 자체가 북한을 또 다른 극단적 선택으로 내몰고 있었던 것이다.

한국 보수 세력은 북한은 어려울 때 대화에 응하므로 압박하면 대화를 이룰 수 있다고 주장한다.⁴⁸⁾ 그러나 이같은 단순 논리의 이면에 북한의 핵개발사가 깔려 있다는 점을 상기한다면 선부른 압박정책이 가져올 부작용에 대해서 성찰하지 않을 수 없다. 당시 제대로 된 포용정책에 기반해서 교차승인이라는 명백한 목표를 향해 움직였다면 북한의 핵문제를 제 때에 정리할 수도 있었을 수도 있었다는 평가 역시 귀담아 들을만 한다.⁴⁹⁾

1992년 8월 한중수교 이후 한국 정부의 대북 압박은 매우 급속도로 진행되었고 남북 대화를 위해 외교를 활용한다는 명분이 무색할 정도로 남북대화에 대한 한국의 입장도 차갑게 식어갔다. 한중수교는 대통령의 뜻과는 달리 사실상 북방정책의 종료로 받아들여졌고⁵⁰⁾ 이는 곧바로 보수 관료들에 의한 대북 압박으로 이어졌다. 다음달 9월에 있었던 8차 고위급회담에서의 훈령조작파동은 그 시작이었다. 10월에는 '남한 조선노동당' 사건이자 이선실 간첩단 사건이 공개되어 남북관계를 더욱 경색시켰고, 결정적으로는 조율이라도 한 듯 동 사건이 발표된 바로 다음날 한미 연례안보협의회의에서 팀스피리트 군사연습을 재개한다는 발표가 공표되었다.⁵¹⁾ 북한을 비핵화 공동선언과 남북기본합의서에 동의하게 만든 가장 결정적인 동력이었던 팀스피리트 중단 조치가 1년 만에 뒤집힌 것은 북한에게는 매우 심각한 안보적 위기였다. 한중수교로 북소관계에 이어 북중관계마저 악화일로로 치달고 있는 상황에서 북한에게 다른 선택의 여지가 없었다. 외교적 압박을 통해 한국이 대화의 주도권을 잡는다는 원래의 의도와는 달리 북한으로 하여금 더 이상 대화에 기대할 수 없게 만드는 역효과를 낳고 만 것이다. 한국 정부의 자율성 과잉과 주도성 과신이 오히려 북핵 문제를 대화가 아니라 대결로 치닫게 한 한 요인이 되었던 것이다. 주지하다시피 남북대화의 모멘텀은 사라졌고, 사태는 결국 94년 한국이 배제된 북미직접대화를 통해서 가닥을 잡게 되었다.

노태우 전 대통령은 한미관계에서나 남북관계 그리고 다자체제 모두에서 한국의 주도성을 강조하였지만, 상황은 그리 만만치 않았다. 북방정책에서 한국이 누린 자율성은 국제세력배분 구조의 거시적 재편 과정에서 미국의 '상대적으로 우호적인 방치 정책'을 취함으로써 가능한 것이었다. 그것은 미국이 현안이라고 판단할 때 더 이상 한국의 자율성과 주도성이 인정되지 않음을 의미하는 것이었다. 그 적절한 사례가 바로 1993년과 2002년 북핵문제에 대해 미국이

48) 김종휘, 앞의 인터뷰(2011).

49) 물론 당시 북한의 핵개발을 한미일이 공동으로 저지해야 한다는 국제 공조가 가동되기 시작했기 때문에 한국으로서는 다른 대안이 없었을 수 있다. 그러나 한국 정부가 진정한 자율성이 있었다면 이러한 때 진가를 발휘하였을 것이다

50) 이상욱, 앞의 책(2002), pp.53~80.

51) 로버트 갈루치 외, 앞의 책(2005), p.16.

보여준 대응이었다.⁵²⁾

한국의 자율성과 주도성에 대한 착시 현상은 어쩌면 한국의 민주화 과정이 반드시 거쳐야 했던 경로의 하나였을지도 모른다. 노태우 정권 초반 외교통일정책은 권위주의 정부의 오명을 벗고 올림픽의 성공적 개최를 위한 정책 수단의 위상에 머무르고 있었다. 하지만 3당 합당 이후 국내적으로는 민주적 정당성에 대한 자신감을 갖게 되고 대외적으로는 한소수교와 유엔 동시 가입 그리고 한중수교라는 성과를 맞보면서 외교통일정책 그 자체가 정권 정당성의 구성 요소이자 권력의 자율성을 경험하는 잣대라는 인식이 확산되었다. 민주화의 진전과 신정치연합의 형성이 대외 정책의 주도성에 대한 자신감을 증폭시킨 것이었다.

이 과정에서 특히 이데올로기적 승리를 맞본 보수 세력들에게 남북관계보다 중요한 것으로 나가는 것이라는 인식이 싹 트기 시작하였다. 소위 민주적 정당성에 기반한 새로운 보수 세력들이 김영삼 후보의 집권 이후 ‘국제화’ 및 ‘세계화’ 모토를 강조하고⁵³⁾ 남북관계에 대한 전통적인 민족주의적 시각을 교정하기 시작하였다. 북한은 이제 시대에 뒤떨어져가는 세력이었고 따라서 북한에 대한 압박은 대화를 위한 수단이 아니라 북한 체제의 해체를 겨냥해야 한다는 이데올로기적 적대감과 민주적 승리 테제를 자신들의 정책 기반으로 하고 있었다. 이 시기 북방외교의 성과는 이같은 자신감을 맞보게 해준, 그래서 정당성 과잉에 빠지게 만든 역설적 성공이었다. 이것이야말로 한국적 ‘신(글로벌) 보수’⁵⁴⁾가 탄생하게 된 배경이었던 것이다. 김영삼 정부 시절 그리고 이명박 정부 시절에도 계속되는 이같은 대북 접근법이야말로 92년말 노태우 정부에서 분화된 새로운 보수의 요체였다.

‘신 보수’ 세력의 경우 대북 정당성 우위 테제에 기반해 한반도 문제의 국제화라는 테제와 한국 주도성 및 외교적 자율성 테제를 결합하고 있었다. 반면 기존 보수 진영은 대북 문제에 관한 한 여전히 민족주의적 접근법을 유지하며 한국 주도성을 결합시키고자 하였다. 따라서 후자에게 ‘한국 주도성’ 테제는 한반도 문제의 한반도화를 의미하는 것이었다.

앞서 지적하였듯이 ‘신 보수’가 표방하는 한국의 자율성과 주도성 테제는 국제 관계에서 의도만큼 쉽게 실현될 수 있는 것은 아니었다. 특히 한국 주도성을 한반도 문제의 국제화와 결합시키고자 하는 순간 그 한계는 더욱 명확해졌다. 한국의 외교적 자율성이 온전하지 않은 한, 한반도 문제의 국제화와 한국 주도성을 결합시킬 능력에는 한계가 있었기 때문이다. 92년

52) 전재성, 「노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석」, 『국제문제연구』 24호(서울대학교 국제문제연구소, 2002), p.267.

53) 「내년을 국제화원년으로」, 《동아일보》, 1993년 12월 31일자, 1면.

54) 이를 한국의 신보수라고 규정하여 노태우 정부와 차별화를 시도하면 ‘한국적 네오콘’으로 칭할 수도 있을 것이지만 네오콘에 대한 부정적 이미지 때문이 다른 용어를 사용하고자 하였다.

이후 고개를 든 '신 보수' 세력은 북핵문제가 점점 국제화되고 있는 상황에서 한국 주도성을 강조하다보니 우리의 원래 목표였던 교차 승인 전략을 폐기하기에 이르렀다. 의도와 달리 북한을 궁지에 몰아넣는 봉쇄와 압박에만 의존하게 되었고 결국 북한을 핵개발이라는 외통수로 몰아넣었던 것이다.

요컨대 한반도 문제의 국제화와 한국 주도성 테제의 결합을 뒷받침할 만큼 한국 외교의 자율성이 강화되지 않는 한, '신 보수' 세력이 강조하는 한국 주도성은 사실상 과유불급(過猶不及)의 신화에 불과한 것이다.

6. 결론 : 위임 리더십의 공과

1988년의 7.7. 선언이 '북방정책'의 의지 표명이기도 하지만 동시에 그것은 확장된 국내정치에 대한 고려 즉 민주화 세력의 통일 공세에 대한 노태우 정부의 대응이기도 했다. 나아가 1989년의 대북 공안국면 역시 중간평가 유보에 대한 민주화 운동 진영의 예상되는 비판에 대한 선제적 공세였다. 이처럼 이 시기 대북 정책은 북한을 대상으로 하기보다는 국내정치과정의 정당성 확보에 일차적 목표를 둔 정책 수단이었던 것이다.

1990년 이후 상황은 달라졌다. 1989년말 예상치도 못한 독일 통일과 동구권 붕괴 그리고 소련의 변화를 맞아 대통령은 전환기적 외교 인식을 갖게 되었고 동시에 3당합당이라는 국내적 정당성 강화 조치에 성공하게 되었다. 국내정치 상황과 대북정책이 상호 상승 작용을 일으키자 대통령은 강한 외교통일 드라이브를 추구하기 시작했다. 약 1년 반 정도로 볼 수 있는 이 시기는 남북관계나 4강 외교에서 한국 역사상 전범이 될 만한 것이었다. 한소 수교, 유엔 동시 가입 그리고 한중 수교라는 외교적 성과와 8차에 걸친 남북총리회담 그리고 남북기본합의서와 비핵화 선언 채택이라는 역사적 성과를 낳았기 때문이다. 국내적으로 강화된 민주적 정당성과 우호적인 대외 환경 변수는 노태우 정부의 대외 정책과 대북 정책에 날개를 달아주었던 것이다.

대북 정책결정과정과 체계라는 관점에서 보면 노태우 정부의 대북 정책의 성공은 밀사라는 비공식 라인의 존재를 부인할 수 없다. 동시에 공식적으로는 대통령과 청와대에 모든 권한을 집중시키는 시스템을 창출, 콘트롤 타워를 장악하여 투톱 체제의 운영 체제를 대통령이 독점한 것 또한 매우 현명한 조치였다. 남북관계의 특성상 공식 라인과 비공식 라인을 동시에 운영

하는 것이야말로 불필요한 문제를 사전에 제거하고 사후에도 여러 가지 해결책들을 상호가 조율할 수 있는 유용한 방식이었기 때문이다. 투톱 체제가 가장 원활하게 운영된 것이 남북관계가 가장 활발했던 1990년에서 1992년 초까지라는 사실은 참고할만하다.

그러나 권력투쟁의 결과 투톱 체제의 한 축이 무너지게 되자 대통령의 힘도 한계에 다다르게 되었다. 투톱 중 한 축의 붕괴는 곧 바로 대통령의 인식들의 축소와 대북 정책 조정 수단의 약화를 의미하였고 그 결과 다양한 관료들의 이익 체계가 강화되고 그들간의 갈등이 심화되기 시작하였다. 그 선두에 선 것이 대북 공안 정국 조성에 주력한 안기부였고 다른 한축은 자신들의 부처 이익에 매몰된 외무부와 국방부였다. 외무부는 특히 북방정책 전 기간 중 소외되어 있다가 92년에 가서 자신들의 목소리를 내기 시작했고⁵⁵⁾ 북방정책의 실질적 성과에 따른 스포트라이트를 독점하였다. 국방부는 대규모 군사연습 자체가 자신들의 이해관계와 연관되어 있었기 때문에 대결주의 정책을 선호하게 되어 있었음은 물론이다. 이 모든 것이 대통령의 힘이 약화되고 새로운 권력이 부상하는 레임덕 세션에서 일어난 관료간 갈등(bureaucratic rivalry)의 결과였고 이 과정에서 훈령 조작 사건이라는 웃지 못 할 비극이 탄생한 것이었다.

물론 이같은 관료적 대결의 과정에는 단순히 그들의 이익 갈등 체계만이 작동하고 있었던 것은 아니었다. 노태우 전 대통령의 대북 정책에 대해서 한국 사회 보수 내에 새 흐름이 조성되기 시작했고 이들 '신 보수' 진영은 나름의 시대인식을 통해 민족주의와 결별하고 세계화 담론을 제기하기 시작하였다. 구 공산주의 체제에 대한 이데올로기적 적대감과 힘의 강조 그리고 민주적 승리 테제로 무장한 새로운 '글로벌 보수' 진영에게 민족주의적 보수 진영의 전통적 대북 정책은 낡은 것일 따름이었다. 이들에게 북한 체제는 통일의 대상이 아니라 극북과 붕괴의 대상일 따름이었다. 노태우 정부의 임기말에 나타났던 대북정책의 극심한 진동은 이같은 한국 보수의 분화와 분열에 따른 귀결이었다. 대통령 스스로 이같은 분화에 대해 적절한 리더십을 형성하지 못하였기 때문에 남북 기본합의서나 비핵화 선언과 같은 획기적 성과마저 무용지물이 되고 말았다.

1990년에서 1992년 초까지 노태우 전 대통령의 대북정책은 그 전 시기에 비해 그리고 그 후 시기에 비추어 봐도 전향적인 것이었다. 그러나 대통령 스스로가 보수 세력의 분화에 대해 적절히 대응하지 못하였고, 결과적으로 국내정치의 변화에 적절하게 대처하며 국내정치에 대북정책을 조응시키지 못하였다. 때문에 대통령은 대북 정책에 관한 한 임기말의 레임덕을 피할 수 없게 되었고, 대통령까지 기망하는 대담한 한국적 '신 보수' 이데올로그 즉 한국적 네오콘의 부상에 적절히 대응하지 못하였다. 결국 북핵 문제의 씨앗을 제거하지 못하고 북한에게 핵개발의 빌미를 제공하고 말았다.

이 시기 대통령을 보좌한 보수 진영의 일부는 김영삼 정부에서 활약하였고 또 다른 일부인 '민족주의 보수 세력'은 김대중 정권 하에서 6.15를 낳는데 기여하고 있었다. 아이러니하긴 하지만 결국 김영삼 정부 시절의 '대결'도 김대중 정부 시절의 '협상'도 모두 노태우 전 대통령이 씨를 뿌린 것이었다. 자신의 권한을 아래로 위임하여 준 대통령이 만든 세력 분화의 귀결이었던 것이다. 그 점에서 노태우 전 대통령이야말로 '원리주의 이데올로기'와 '승리테제'에 사로잡혀 남북관계를 대결로만 몰아가는 신 보수 세력에 비해, 보수주의가 어떻게 실용주의를 결합시키는가의 전범을 보여주었던 리더십이었다고 하겠다.

그의 한계는 다만 세력연합내부에서 발생한 민족주의와 글로벌주의, 특수성과 보편성의 분화에 적절히 대응하지 못한 전환기 리더십(transitional leadership)과 '위임' 그 자체에 연유하고 있을 따름이었다.

참고문헌

- 공보처, 『제 6공화국 실록 1, 5권』, 1992.
- 김달중, 「북방정책의 개념, 목표 및 배경」, 한국국제정치학회, 『국제정치논총』 제 29집 제 2호, 1989, pp.41~52.
- 김연철, 「노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계」, 『역사비평』 2011 겨울호 통권 97호, 역사비평사, 2011, pp.80~110.
- 김일성, 『김일성 저작집 41권』, 평양: 조선로동당출판사, 1989.
- 김종인, SK경영경제연구소, 2011. 12. 14, 14:00~17:00.
- 김종휘, SK경영경제연구소, 2011. 11. 19, 09:30~12:30.
- 노재봉 · 정해창 · 최석립 · 김종인 · 손주환 · 김학준 · 임인규 · 이병기 · 박영훈 · 김성한, 『노태우 대통령을 말한다: 국내외 인사 175인의 기록』, 파주: 동화출판사, 2011.
- 노태우, 『노태우 육성 회고록』, 조갑제닷컴, 2007.
- 노태우, 『노태우 회고록 하권』, 조선뉴스프레스, 2011.
- 로버트 갈루치 외(저)/김태현 (역), 『북핵 위기의 전망-벼랑끝의 북미협상』, 모음북스, 2005.
- 박철언, 「지금은 대북일사 파견 필요한 때」, 《통일뉴스》, 2005년 05월 12일자, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=54642>, 검색일자: 2011년 7월 5일.
- 박철언, 「바른 역사를 위한 증언 1」, 랜덤하우스중앙, 2005a.

- 박철언, 『바른 역사를 위한 증언 2』, 랜덤하우스중앙, 2005b.
- 박철언, 코리아나 호텔 3층 사카에, 2011. 10. 03, 08:00~10:00.
- 손주환, SK경영경제연구소, 2011. 10. 15, 15:00~18:00.
- 유석렬, 「북방외교의 현황과 추진방향」, 한국정치학회, 『민족공동체와 국가발전』, 1989, pp.22~35.
- 이상욱, 『전환기의 한국외교』, 삶과 꿈, 2002.
- 이장규 외, 『경제가 민주화를 만났을 때』, 울림, 2011.
- 이정철, 「북한의 핵 억지와 강제」, 민주사회정책연구원, 『민주사회와 정책연구』, 2008, pp.124~153
- 이정철, 「김일성의 남방정책과 남북기본합의서-냉전해체의 비대칭성과 동맹재편전략의 좌절」, 『역사비평』 2011 겨울호 통권 97호, 역사비평사, 2011, pp.46~79.
- 장달중, 「냉전체제와 남북한의 국가발전」, 경남대극동문제연구소, 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』, 1996, pp.3~30.
- 전재성, 「노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석」, 서울대학교 국제문제연구소, 『국제문제연구』 24호, 2002, pp.259~279.
- 정중욱 인터뷰, <http://www.sisapress.com/news/quickViewArticleView.html?idxno=38977> 검색일자: 2012년 2월 19일.
- 《동아일보》, 1992년 3월 27일자, 17~18면.
- 《동아일보》, 1993년 12월 31일자, 1면.
- 《중앙일보》, 2010년 2월 22일자.
- O' Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy," Journal of Democracy 5, 1994, pp.55~69.

김일성의 남방정책과 남북기본합의서 : 냉전 해체의 비대칭성과 동맹 재편 전략의 좌절

이정철 (송실대학교)

1. 들어가며 - 탈냉전과 북한의 대외 정책 결정 변수

냉전 시기에는 냉전적 국제질서 즉 국제 체제(international system) 변수가 이데올로기를 매개로 국내정치질서를 일원적으로 규정하고 있었지만¹⁾ 탈냉전이 도래함으로써 남과 북의 국내정치질서가 국제체제의 구속력으로부터 이완되어 남북관계에서 국내정치(domestic politics) 변수가 작동할 수 있는 공간이 열렸다고 할 수 있을 것이다. 특히 동 시기에 민주주의로의 이행을 경험하고 있던 남한은 80년대와 달리 남북관계나 대외정책에서 국내정치가 작동할 수 있는 공간이 폭발적으로 확장되고 있었다.

문제는 북한이다. 상식적으로는 북한도 마찬가지로 상황이었을 것으로 추정할 수 있다. 그러나 북한의 경우 중국과 소련과의 관계에서 북한 체제가 지니고 있던 자율성 수준이 상대적으로 높았고, 군부독재로 비판받던 한국 정부에 비해 정치적 정당화 수준은 비할 바 없을 정도였다. 나아가 교차승인이 이루어지지 않음으로 해서 탈냉전 자체고 그 수혜 세력이 남한이지 북한이 아니었다. 이런 저런 요인의 결과로 90년 전과 후의 북한 국내 정치 지형은 크게 다를바 없었기 때문에 북한의 국내정치가 대남정책과 대외정책에 미치는 영향력의 변화가 외부에 감지되는 정도는 미미하였다.

그러나 지구적 차원에서의 탈냉전으로 인해 냉전구조의 전일성이 파괴되었기 때문에 남북관계에서 국내정치변수의 중요성이 상대적으로 커졌다는 점만은 부인할 수 없는 사실일 것이다. 북한 역시 이같은 변화가 가져오는 국내외적 연쇄 효과를 피할 수 없었고 따라서 이에

1) 장달중, "냉전체제와 남북한의 국가발전," 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』(경남대국동문제연구소, 1996).

대응해서 여러 가지 반응적 조치를 취해나갔던 것만은 분명했다.

본고는 남북 기본합의서 체결을 전후한 시기 북한 체제의 외교정책 혹은 대남정책들을 살펴 보고자 한다. 당시 상황에서 세계체제의 구조 변화에 대해 북한 당국이 어떻게 대응했으며 그 의도는 무엇이었는가를 분석하기 위함이다. 그 가운데 북한의 대외정책과 대남정책에서 국내 정치적 변수가 작용하였다면 그 메커니즘을 밝힘으로써 북한의 정책결정과정을 더욱 잘 이해 하는데 기여하고자 한다.

2. 탈냉전의 국제체제와 남북관계 그리고 북한의 국내정치

한국의 대북정책과 관련해서는 국내정치 변수를 도입한 연구들이 없지 않았지만, 북한의 대남정책과 관련해서는 국내정치 변수를 도입한 연구가 거의 없다고 해도 과언이 아니다.²⁾ 이는 북한의 국내정치동학을 파악하기가 쉽지 않다는 이유에 기인하는 바가 크다. 그러나 또한 북한의 정책결정은 김일성이나 김정일에 의해 전일적으로 지배되기 때문에 정책결정의 “동학”이 작동하는 것은 불가능하다는 선입관에 가려진바 역시 크다. 그러나 수령제라는 북한 정치체제의 고유한 특성을 받아들이는 것이 반드시 정책결정에서 정치동학을 배제해야 할 이유는 아닌 것으로 보인다. 왜냐하면 비록 대남정책 관련 연구는 아니지만 북한의 대내외 정책결정과정에서도 정책레짐(‘총적 정책승리연합’)의 형성과 변화, 정치적 안정성과 권력정당화의 문제가 중요한 변수로 작용하고 있다는 증거들이 단편적이지만 발견되고 있기 때문이다.³⁾ 다만 이러한 접근법들을 대남정책과 남북관계에 적용한 통시적 사례분석이 없을 따름이다.

앞서 지적하였듯이 본 연구는 탈냉전기(1988~현재) 남북관계의 역사적 전개과정을 살펴보고 남북기본합의서 체결을 전후한 시기 북한의 정책결정 과정과 내용을 분석하고자 하는 시도

2) 일부 동 주제를 다룬 연구는 다음과 같다. 고유환, “북한의 대내정치와 대남정책의 상관성 분석,” 『통일경제』(1997년 1월호); 최완규, “김정일정권의 대남정책 변화요인과 방향 연구(1994~1998): 북한 국내정치와 대남정책과의 상관성을 중심으로,” 『안보학술논집』(1998); 김용현, “북한 내부정치와 남북관계: 7.4 남북기본합의서와 6.15 비교,” 『통일문제연구』42호 (2004).

3) 북한의 대외경제정책 변화를 수령을 중심으로 한 정책레짐의 변화를 통해 설명하고 있는 설득력 있는 연구로는 오병훈, 『북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서 정책변화의 역동성』(고려대학교 박사학위논문, 1994)을 들 수 있다. 북한의 정책레짐은 “김일성, 김정일을 정점으로 하는 가족적 조합주의 정치체제의 맥락 속에서 당, 정, 군 간의 관료적 이익 극대화 갈등이 만족할만한 타협”을 이루는 성격의 것으로 파악될 수 있다. 한편 권력의 안정성과 정치적 정당화의 측면에서 북한의 대외정책을 설명할 수 있는 분석들을 제시하고 있는 연구로는 서진영·유길재, “김일성 이후 북한의 대외정책 초국가적 관계, 국내정치구조, 대외정책 변화의 동학,” 『아시아연구』40 (1997.6); Alexandre Mansourov, “North Korean Decision-Making Process Regarding the Nuclear Issue,” Nautilus Institute Special Report (May 1994); Kyung-Ae Park, “Explaining North Korea’s Negotiated Cooperation with the U.S.,” Asian Survey 37, 7 (July 1997) 등을 들 수 있다.

4) 대외정책에 영향을 미치는 국내정치변수는 다양하지만 대표적으로 최고지도자의 세계관과 리더십, 지배연합의 성격과 정치적 역관계, 그리고 여론 등을 들 수 있을 것이다. 그리고 어떤 요인에 의해서건 이러한 변수들이 변화하면 대외정책 변화를 향한 압력이 발생한다고 가정할 수 있다.

이다. 그리고 이 과정에서 가능하다면 북한의 국내정치변수⁴⁾가 대남정책에 어떠한 영향을 미쳤는지를 파악하고자 한다.

그러나 여기서 주의해야 할 점은, 다른 모든 나라들도 마찬가지이지만, 특히 한반도처럼 국제체제의 영향을 많이 받는 곳에서는 국내적 상황만이 아니라 대외환경(동아시아의 정치적, 경제적 국제질서와 남과 북을 포함한 관계국간 상호작용) 역시 국내정치변수의 변화에 중요한 영향을 미친다는 점이다. 물론 그 영향의 강도는 항상 동일한 것이 아니며 당시의 국내정치상황과 대외환경이 가하는 압력에 따라 달라질 것이다.

따라서 본 연구는 기본적으로 국내정치변수로부터 일국의 대외정책을 분석하는 ‘제2이미지’ (The Second Image)⁵⁾ 차원의 접근을 선택하되, 국내정치변수는 국내적 환경변화만이 아니라 대외적 환경변화에 의해서도 영향을 받고 그것이 다시 대외정책의 변화를 초래한다는 ‘제2이미지 역전’ (The Second Image Reversed) 이론의 시각을 동시에 채택하고자 한다.⁶⁾ 대외정책 결정자는 국내정치와 국제체제로부터 기인하는 제약과 기회를 동시에 고려하며, 두 차원의 상대적 중요성은 선형적으로 정해진 것이 아니라 상황에 따라 변할 수 있기 때문이다. 요컨대 본 연구는 국내적 압력과 대외적 압력이 어떻게 국내정치변수의 변화를 초래하며 그것이 다시 정책변화를 초래하는가에 분석의 초점을 둔다.

사실 본 연구는 북한의 대남정책결정과정과정을 분석하기 위해서 모라브직의 자유주의적 국가 선호에 관한 2단계 모델⁷⁾을 일부 수정하였다. 나아가 국제 사회의 가치나 이념이 국내정치구조를 매개하여 다시 어떻게 대외정책으로 나타나는가를 밝힌 리세(Thomas Risse-Kappen)⁸⁾의 연구나 남북관계가 어떻게 북한의 대남정책에 영향을 주는가를 강조한 백낙청의 분단체제론적 문제 의식⁹⁾을 첨하였다.

리세는 초국가적 공동체가 어떻게 고르바초프의 대외정책에 영향을 미쳐 고르바초프로 하여

5) Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (Columbia U.P., 1959), ch.3~4. 제2이미지 접근법은 기본적으로 자유주의 국제정치이론의 패러다임이다. Andrew Moravcsik, "Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* 51, 4 (Autumn 1997). 그러나 길핀이 국제정치의 주요행위자는 여전히 국가이지만, 국가의 이익은 고정된 것이 아니라 사회적 지배연합에 의해 결정된다고 갈파한 이후 현실주의 국제정치이론에서도 대외정책 결정에서 국내정치의 영향력을 상대적으로 중시하는 '신고전적 현실주의' (neoclassical realism)가 각광 받고 있다. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge University Press, 1981), ch.1; Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics* 51, 1 (October 1998).

6) 국제정치이론에서 국내정치(제2이미지)와 국제정치(제3이미지)의 상호작용에 주목하는 대표적인 논의는 양면게임이론과 제2이미지 역전이론이다. James Caporaso, "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics," *International Studies Quarterly* 41, 4 (December 1997). 제2이미지 역전이론의 선구자들 중에서 대외경제환경에 주목한 연구로는 Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization* 32, 4 (Autumn 1978); *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* (Cornell U.P., 1986). 대외안보환경에 주목한 연구로는 Franz Schurmann, *The Logic of World Power: An Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics* (Pantheon Books, 1974).

7) Andrew Moravcsik, "Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* 51, 4 (Autumn 1997), p.545

8) Thomas Risse-Kappen, *Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War*, *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring, 1994), pp.185~214.

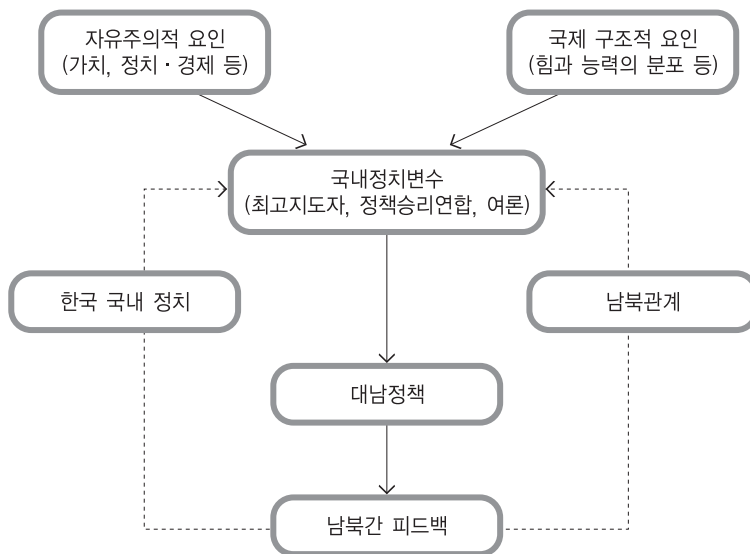
9) 백낙청 『한반도식 통일 현재진행형』, 창비, 2006

금 개혁개방 정책을 전개하게 하였는가 그리고 그 과정에 매개된 국내정치의 구조가 각국마다 어떤 차이를 낳았는가를 분석하였는데 이는 최근 북한 변화에 관한 인식공동체¹⁰⁾ 논의의 적실성을 검토하는 데 많은 도움이 될 것이다.

한편 남북관계를 독자적 변수로 설정하였는데 그것은 남북관계가 하나의 실체로서 '적대적 상호의존'¹¹⁾과 같은 속성으로 기능하여 북한의 대외정책을 결정하는데 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 개념화하였다. 백낙청의 분단체제론적 시각이나 이종석의 분단구조론적 시각은 남북관계 자체가 하나의 변수가 되어 남과 북의 정권을 구속하고 적대적이지만 상호의존하게 만드는 효과(rivalry effects)가 있음을 보여주고 있는 바, 이 또한 남북관계에서만 나타나는 특수한 형태의 효과이기 때문에 이것이 정책 형성 과정에 미치는 영향력을 분석하고자 하였다.

이상의 논의를 반영하여 작성한 것이 다음의 분석틀이다.

[그림 1] 북한의 국내정치변수를 통한 대외 및 대남정책 분석의 틀



10) 인식공동체란 “공통의 정치·경제적 가치와 비전을 공유하고, 이러한 가치와 비전에 비추어볼 때 공동체의 문제와 현상들이 어떤 인과관계에서 발생하고 있는지, 그리고 이러한 문제를 해결할 방안은 무엇인지 등에 대한 지식을 갖춘 권위 있는 전문가 네트워크”를 의미한다. 설규상, “동북아 안보 다자주의와 인식공동체의 역할” 『동서연구』 제20권 1호(2008), pp.21~22.

11) 이종석, 『분단시대의 통일학』 한울아카데미, 1998

한편 사회주의 체제들의 체제전환 이후에 밝혀진 일이지만, 사회주의 체제의 개방이나 체제 전환 과정에서 새로운 이익연합들이 형성 되었고 이들과 기존 이익세력들과의 권력투쟁의 양상에 따라 개혁과 개방이라는 정책의 향배가 영향받아왔었다.¹²⁾ 기득권 교체를 추구하는 새로운 이익연합(coalition) 형성 과정이 대외정책전환의 이면에 있었다는 것이다. 수잔 셔커(Susan Shirk)는 중국의 '개방'은 다른 사회주의 체제와는 달리 경제 위기를 극복하기 위한 경제적 동기보다는 신지도부의 적극적 의도에 따라 정치 전략적인 동기에 의해 선택된 성격이 더욱 강하다고 보았다. 덩은 개방을 통해 기존의 공산주의 제도를 변화시키고 새로운 권력 기반을 만들기 위해 전통적 공산주의 연합(중공업, 내륙지방, 군부, 중앙관료)에 의해 지지받고 있던 화귀평 세력을 반대하고 자신에 대한 지지연합을 구성하기 위해서 경공업, 농업, 해안지역 집단에 호소해 개방과 연합 즉 국제주의 연합을 만들었다는 것이다.¹³⁾ 비교사회주의이행론의 입장에서 이들 이익연합 즉 정책레짐의 변화를 분석하면 사회주의 국들의 정책변화를 추정하고 특정 정책을 유도하는데 매우 유용하다는 지적은 북한 연구에서도 참고할 만하다.

북한의 경우 지도자가 국내외 정치 세력으로부터 높은 수준의 자율성을 갖고 있다고 간주되어왔다. 저비용의 안보와 경제발전을 위해 각각 미국과 일본에 대해 자율성을 포기해 온 한국과 달리, 북한은 중국과 소련으로부터 고도의 정책 자율성을 보존하는데 일차적 관심을 두어왔고 이 과정에서 북한의 지도자는 대외관계에서의 자율성을 매우 중요한 가치로 강조해왔다. 동시에 북한 지도부는 수령제라는 특수한 정치 체제를 구상하여 국내 정치로부터 완벽한 자율성을 추구해 왔다. 이같은 기제를 통해 북한 정권이 획득한 자율성은 외부의 시각에서는 사실상의 일과암적 단일체로서 북한의 정책결정과정에서 비취지게 만들어왔다. 북한에 중국과 같은 이익연합과 레짐이 존재했던가에 대한 근본적 질문인 셈이다.

그러나 무엇보다도 후계자 김정일의 존재 자체가 또 다른 정책 레짐의 축이 될 수 있다는 시각에서부터, 중국의 경우와 같은 이익 파벌(faction)에 의한 승리연합은 아니더라도 '정책' 승리연합은 존재할 수 있다는 판단은 지도자의 자율성을 인정하더라도 대외정책결정 과정에서 국내정치적 변수를 분석할 필요가 있음을 강조하게 된다. 통전부와 외무성의 갈등이라던지 군과 당의 갈등이라던지 등의 요소들이 정책레짐으로서 대외정책 변화에 영향을 미칠 유의미한 요소라는 주장이다.

12) 구 사회주의 체제 내에서 국제정치와 국내정치간의 연관 가능성에 대한 검토는 다음 글을 참조, Robert O. Keohane & Hellen V. Milner, *Internationalization & Domestic Politics*, New York: Cambridge Univ. Press, 1996.

13) Susan Shirk, "국제화와 중국의 경제개혁," Robert O. Keohane & Helen Miller eds., *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge Univ. Press, 1996, 김기석 외 역, 『국제화와 국내정치』, 한울아카데미, 1999, p.263; p.272.

3. 80년대 북한의 개혁개방인식과 남방정책의 전사(前史)

80년대는 사실상 양극체제의 해체를 향해 달려가고 있는 시점이었다. 1978년 이후 중국이 개혁, 개방을 실시하고 85년에는 소련이, 86년에는 베트남이 개혁을 선포하는 등 사회주의 체제의 개혁 개방이 대세로 되고 있던 상황이었다. 어떻게 보면 북한은 다가오는 시련을 대비하기 시작하고 있어야 할 시점이었다.

그런 상황에서 80년대의 북한은 당시 상황을 어떻게 인식하고 있었을까? 젊은 지도자 김정일이 공식적으로 등장한 80년대를 현재의 북한은 ‘조국 번영의 새로운 전성기’¹⁴⁾로 기억한다. 그것은 80년대가 그들에게는 가장 활발한 시기였음을 의미하는 것으로 기억되고 있음을 의미한다. 80년대의 북한을 전성기로 보는 것은 나름대로 89년 평양축전까지 이르는 과정에서 70년대까지 축적된 자본들이 제 기능을 다하고 있었음을 의미하는 것일 수도 있겠다. 그러나 이는 90년대의 악몽 때문에 그 시절이 더욱 빛나 보이는 착시 효과는 아닐까?

1) 80년대 초중반

80년대 초반 북한은 사회주의권의 개혁 개방 움직임에 맞춰 탈급진화하기 시작했다. 1982년 김정일은 ‘주체사상에 대하여’라는 논문에서 자립경제가 국제적인 협조를 부인하는 것이 아니라는 점을 새삼 강조함으로써 개방을 이론적으로 수용할 수 있는 길을 터놓는다.¹⁵⁾ 이어서 북한은 84년의 합영법 제정¹⁶⁾을 통해 자본주의 국가로부터의 투자 유치를 선언하고 나섰다.¹⁷⁾ 플라자합의를 1년 앞둔 시점이라는 점에서 북한의 선택은 타이밍상으로는 적절했으나 기대한 만큼의 성과를 거두지는 못했다.¹⁸⁾ 그리고 84년에는 또한 연합기업소 제도를 도입하여¹⁹⁾ 당비

14) 노동신문 2010년 8월 24일

15) “자력갱생의 원칙에서 자립적 민족경제를 건설한다는 것은 결코 문을 닫아매고 경제를 건설한다는 것을 의미하지 않습니다. 자립경제는 다른 나라에 의한 경제적 지배와 예속을 반대하는 것이지 국제적인 경제협조를 부인하는 것이 아닙니다. 특히 사회주의나라들, 신흥세력나라들이 서로 경제 기술적으로 긴밀히 협조하는 것은 이 나라들의 경제적 자립을 보장하고 경제적 위력을 강화하는데서 중요한 역할을 합니다.” 김정일, 『주체사상에 대하여』, 『김정일선집 7권』, 평양: 조선로동당출판사.

16) 최고인민회의 결정, 『남남협력과 대외경제사업을 강화하여 무역을 한층 발전시킬데 대하여』를 통해 “우리나라의 자주권을 존중하고 우리나라에 우호적인 자본주의제국과의 경제합작, 기술교류를 발전시킨다”는 방침을 제시하였다.

17) 양문수, 『북한의 경제발전과정에서 세계체제의 영향』, 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』, 황금알, 2004, p.123.

18) “우리가 다른 나라와 합영회사를 많이 조직하려는 것은 결코 외자를 도입하려는데 목적이 있는 것이 아닙니다. 우리가 합영회사를 조직하는 목적은 다른 나라의 발전된 기술을 받아들여야 하는데 있습니다” 김일성, 『기술혁명을 다그치며 금속공업을 발전시킬데 대하여(1986.2.5~8)』, 『김일성저작집 39권』, 평양: 조선로동당출판사, p.331.

외자도입보다는 기술도입을 목표로 한 합영법이라는 김일성식의 사고는 북한의 개방 노선이 여전히 현실적이지 못했음을 말해주는 것이다. 기술도입이라는 게 외국자본 투자의 가장 마지막 단계에서나 가능한 것이라는 점을 상기하면, 적어도 이 시기까지는 사회주의 시장과의 교류 협력을 더욱 우선 시하고 자본주의 기업들과의 합영사업 자체보다는 본 법을 통해 대외 교류 의지가 있음을 선전하는데 더 큰 목적이 있음을 보여주는 것일 따름이었다.

19) 84년 11월 정무원 상무회의의 ‘독창적 방침을 통해 ‘관리국과 연합기업소를 새로 내오려는’ 결정을 취하였다. 김일성, 1984, 『독립재산제를 바로 실시하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여』, 김일성, 1992, 『김일성 저작집 38권』(평양: 조선로동당출판사), p.349.

서의 역할을 반급 낮추는²⁰⁾ 등 기업관리에서 과도한 집중화를 해소하고 당관료 이데올로그의 권한을 축소시키는 등 경제의 분권적 운용 시스템을 도입한다.

그리고 1987년에 가서는 김정일이 “반제투쟁의 기치를 더욱 높이 들고 사회주의·공산주의 길로 힘차게 나아가자”라는 담화를 통해 현대제국주의론을 새롭게 전개하였다.²¹⁾ 김정일은 이 논문에서 매우 특이한 제안을 한다. 제국주의 국가들이 낡은 국제경제질서를 버리고 공정한 새로운 국제경제질서를 수립하여, 발전도상국이 경제적 기술적으로 발전할 수 있도록 하는 것이 「올바른 출로」라고 제안하고 있는 점이다. 그 결과로 방대한 자연 자원과 인적 자원을 지닌 발전도상국 경제가 발전해 나간다면, 자본주의 여러 나라의 시장 문제는 당장에 해결된다는 것이다. 이는 반제국주의를 강조하는 것으로 보이지만 기실은 제국주의, 자본주의국가들과의 공존 즉 상호의존이 가능하다는 주장이었다. 동 담화는 바로 제국주의국가들과 발전도상국들이 공존할 수 있다는 이론적 기반을 만든 것이고 따라서 북한이 제국주의 국가들과 경제적 협력 관계를 가질 수 있는 정치 사상적 근거를 마련했다는 데에 새롭게 불만한 의의가 있는 것이다.

동시에 김일성은 이 시기 활발한 동맹 외교 전략을 수립한다. 84년에는 23년만에 처음으로 소련을 방문하여 핵발전소를 제공받는 등 신밀월이라는²²⁾ 평가받을 만한 행보를 보였다. 이는 한편으로는 중국의 민항기 사건으로 한중관계가 진전되는데 대한 북한의 전통적 등거리 외교가 발동된 것으로 볼 여지가 있었지만 구조적 변화를 향해 움직이고 있던 당시 상황에서 북한의 대소 접근의 목적은 핵전략과 관련해서 해석해야 할 것이다. 여하간 85년에는 북중간에 최고지도자 상호교환방문이 재개되어 전통적인 북중관계를 복원하는 노력을 기울였다.

한편 남북관계에서도 북한은 상당히 진전된 조치들을 취하기 시작한다. 한국 정부를 대화 상대로 인정하지 않고 있었던 북한이 1984년에 이르러 드디어 남한을 포함한 남북미 3자 대화를 제안한 것이다.²³⁾ 북미직접협상만을 주장하던 실질적 당사자 논의에서 한발 물러서 남북한 불가침 선언과 북미평화협정을 동시체결하자는 역제안이었고 사실상 남한을 대화 상대로 인정하기 시작한다는 시그널이었다. 이를 전후하여 남북관계가 활성화되기 시작했다. 84년의 대북

20) 김정일, “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여(1986.1.3),” 『김정일 선집 8권(평양: 조선로동당출판사), p.354.

21) 스키 마사유키 지음, 유영구 역, 『김정일과 수령제사회주의』, 중앙일보사, 1994, pp.240~245. 동 논문(1987.9.25)은 제국주의체제가 대립과 갈등이 아니라 미국을 정점으로 한 상호 협력 관계로 전환한 것을 핵심적인 특징으로 보고 있다는 점에서 現代제국주의론이라 불린다.

22) 임수호, 2007, 『실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006)』(서울대 박사학위논문)

23) “.....3자 회담에서는 조선 정전협정의 체결 일방이며 남조선에서 모든 군사적 통수권을 쥐고 있는 미국과 우리 사이에 정전협정을 대신할 평화협정을 체결할 데 대한 문제와 조선의 북과 남 사이의 불가침 선언을 채택하는 문제가 선차적으로 나선다고 본다. 평화협정에는 조선전쟁의 종결을 법적으로 공식 선포하고 정전을 공고한 평화어로 전환시키며 모든 외국 군대를 철거시킬 데 대한 문제를 포함시킬 수 있을 것이며 불가침 선언에는 북과 남이 서로 상대방을 반대하여 무력행사를 하지 않으며 쌍방의 군대를 축감할 데 대한 문제를 포함시킬 수 있을 것이다.” 조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회·최고인민회의, 「미합중국 정부와 국회에 보내는 편지 1984.1.10.」; “서울 당국에 보내는 편지 1984.1.10.” (노동신문) 1984.1.11.

수해 지원에 이어 85년에는 적십자 회담이 공식적으로 재개되고 9월에는 고향방문단, 예술공연단의 서울 평양 동시 방문이 이루어 졌었다. 동시에 남북 간에는 정상회담 논의가 비밀리에 진행되기 시작했다. 박철언 전 장관의 회고에 따르면 85년 10월 정상회담 합의를 위해 평양을 비밀 방문한 남한측 대표단에게 김일성은 연내 남북정상회담에 대해 합의를 해주었다고 한다. 당시 회담에서 김일성은 교차승인 제안에 대해서는 부정적이었지만 불가침 선언 초안을 제시 하면서 군축 논의를 제안했고 나아가 통일 강령 실현을 위한 통일위원회 구성을 제안하였다고 한다.²⁴⁾ 당시 호야오방 중국 주석과 김일성 주석의 대담에 따르면 이같은 북한의 진의에 대해서는 의구심이 제기되기도 한다. 85년 5월 신의주를 방문한 호야오방 주석과의 담화에서 김일성은 “남북회담만으로는 통일문제를 해결할 수 없다고 보고 있으며 남북회담을 전 세계에 대한 정치선전의 목적으로 회담을 하다-말다 하는 식으로 임할 생각”이라고 밝혔다. ²⁵⁾ 북한은 남북정상회담에 대한 진정성이 없었다는 뜻인데 진실이 무엇이든 당시 밀사교환을 통해 합의되었던 정상회담 논의는 같은 시기에 발생한 부산 앞바다 무장간첩선 사건으로 무산되고 만다. 그 이유를 박철언은 집권 세력 내부의 친미일변도, 극우적 흐름이 대통령에게 강하게 전달된 때문이라고 평가하고 있다.²⁶⁾

2) 80년대 후반

한편 80년대 중반을 넘어서면서 소련의 변화가 노골화되기 시작하자 북한은 당면 상황을 위기로 인식하기 시작했다. 사실 84~86년간 소련과 신밀월기를 지낸 북한은 체르넨코 사망 후 등장한 고르바초프의 페레스트로이카에 대해서 반대를 분명히 한다.²⁷⁾ 이미 78년도의 중국 개혁 개방 노선을 ‘우리식대로 살자’는 구호아래 기회주의자들의 대미추종과 민족이기주의로

24) “김주석은.....정상 회담 때 불가침 선언뿐만 아니라 ‘같은 민족으로서 제도 차이에도 불구하고 화목하게 살겠다는 통일된 국가의 형식’을 공동성명에 담아야 한다고 강조했다. 또한 팀 스피리트 훈련의 중지를 대동령에게 전달해달라고 하면서 불가침 선언이 채택되면 군대 수를 각 10만 명 이하로 줄여도 외침 방지에 유효할 것이라고 했다. 특히 ‘두 개의 나라가 아니라 중립국, 불복 불가침, 두 제도를 그대로 두고 하나의 통일국가를 형성한다는 원칙을 채택’해야 한다고 하면서 정상 회담의 의의를 분명히 했다. 또한 ‘과거는 다 백지로 덮어놓고 서로 상봉하여 어떻게 하면 남부럽지 않은 통일된, 문명된, 발전된 나라로서 세상에 과시할 수 있는가를 논의, 발표하자는 것’이라고 했다. 이어진 식사 자리에서 북한 측의 통일 강령과 불가침 선언문의 초안을 주었는데 하나는 ‘북과 남 사이의 불가침에 관한 선언’으로 전문 및 총 11개 조문으로 구성되어 있었고, 다른 하나는 ‘평화 통일에 관한 북남 공동 강령’으로 전문 및 본문 4개 항으로 구성되어 있었다. 본문 1조는 불가침 선언 약정 발표, 2조는 외세의 간섭 없이 두 제도의 공존에 기초한 통일조국의 형성 촉진, 3조는 단일 민족의 유대를 회복하기 위한 다방면적이고 폭넓은 교류, 협조 실현, 4조는 국제무대에서의 과당 경쟁 방지 및 대외 공동 진출 항목으로 되어 있었고, 정상 회담의 시기를 ‘1985년’으로 적어 놓았다.” 박철언, 『바른역사를 위한 증언 1』, 2005, ch. 10.

25) 김일성: 나는 남북회담만으로는 통일문제를 해결할 수 없다고 보고 있다. 그렇기 때문에 남북회담을 전 세계에 대한 정치선전의 목적으로 회담을 ‘하다-말다’ 하는 식으로 임할 생각이다.

호야오방: 그렇게 생각하지 말라. 남북회담을 북측이 공세적인 입장에서 주도하는 것이, 서방과의 경제교류도 이를 수 있으며, 점차 미국과의 교류도 실현할 수 있는 길이라고 본다. “호야오방의 신의주 방문시 김일성-김정일의 대담-胡耀邦同金日成金正日在新義州訪問時的談話”, (기록), 1985.5.4.

오진용, 『김일성시대의 종소와 남북한』, 서울: 나남, 2004, p.185에서 재인용

26) 박철언, 『바른역사를 위한 증언 1』, 2005, ch. 10.

27) 한기범, 『북한정책결정과정의 관료정치』, 2009, p.97.

비판²⁸⁾한 바 있는 북한은 페레스트로이카에 대해서도 ‘사회주의 완전 승리’ 테제를²⁹⁾ 제시하며 이에 대한 비판적 입장을 공식화한다.

사실 북한은 85년~86년간에 이미 ‘박철 사건’을 통해 당내 개혁 요구에 대한 일단의 입장을 정리하였다.³⁰⁾ 당시 중국식 가족도급제와 농가생산책임제를 통해 소유제 개혁을 주장해 온 박철의 주장에 대해서 과학담당비서 김환, 농업담당비서 서관희, 총리 강성산 등 많은 이들이 우호적이었으나 김정일은 박철을 숙청시키고 김환을 정무원 부장으로 강등하였다고 전해진다. 84년부터 86년 사이에 확장되었던 연합기업소 역시 이같은 분위기에서 일정한 조정 국면에 들어가게 된다.

이런 과정을 거치면서 북한은 사실상 중국과 소련의 개혁 즉 체제 전환 논의에 대해서 나름대로의 입장을 정리하게 되고 그 입장의 초판이 86년 12월의 ‘완전승리’ 테제로 드러난 것이다. 이렇게 본다면 그 다음 판이 87년의 ‘반제투쟁의 기치’이며 그리고 최종판이 92년 김정일이 발표한 ‘우리 당의 총노선’(92년 1.3)인 셈이다. ‘우리 당의 총노선’은 뒤에서 다시 다루겠지만 89년의 ‘우리민족제일주의’론과 90년의 ‘우리식 사회주의’론의 종합판으로 사회주의의 진영 붕괴가 당내 기회주의 개량주의 세력의 준동을 조기에 막지못한 데서 기인한다는 북한의 입장을 총체적으로 드러낸 담화로 평가된다.

이런 과정에서 80년대 후반에도 북한의 국내 정치는 독자적인 영향력을 미치지 못하게 되었다. 80년대 등장한 후계자를 필두로 한 북한의 지도자가 매우 강력한 자율성을 지니고 있었고 이들의 이데올로기적 해석권과 조직력이 자신에 대한 도전을 용납하지 않았기 때문이다. 80년대 초반 합영법과 연합기업소 건설 시기에 중국식 개혁을 둘러싼 새로운 정책연합이 형성될 여지가 있었지만 박철 사건으로 이는 조기에 해체되고 말았다. 그리고 북한 지도부가 역사적으로 제도화해놓은 반사대주의 노선은 소위 개혁파 즉 친중파나 친소파의 등장을 어렵게 하고 있었다.

2차 7개년 계획이 목표에 미달하고 2년간 연장되는 등 국내 경제가 어려워지자 김일성이 직접 경제에 개입하기 시작했다. 지도자의 과잉 자율성때문에 경제에 대한 정치 관료의 개입을 막을 수 있는 장치는 없었다. 소위 평양축전을 앞두고 ‘200일 전투’를 전개하면서 주석이 직접 총리, 즉 최고사령관의 역할을 맡아 경제를 진두지휘하였다.³¹⁾ 88년 3월부터 시작하여

28) 고정웅 편, 『조선로동당의 반수정주의 투쟁 경험』, 평양: 조선로동당출판부, 1995, p.68.

29) 김일성, “사회주의의 완전한 승리를 위하여,” 최고인민회의의 8기 1차 회의(1986.12.30); 김일성은 1986년 일군들에게 “사회주의 원칙과 근본적으로 배치되게 나가는 현상들은 수정주의, 개량주의라고 말하였다”고 한다. 조선로동당역사연구소, 『위대한 수령 김일성 동지 혁명 력사』, 평양: 김일성 종합대학출판사, 2006), p.472.

30) 한기범, 『북한정책결정과정의 관료정치』, 2009, p.92.

두 번에 걸친 200일 전투가³²⁾ 계속되었다. 사실상 북한에서 ‘○○전투’라 할 때 그 의미는 당이 행정-경제를 총체적으로 책임지는 상황을 뜻하는 것이었다. 따라서 이 시기는 일체의 당 행사가 미뤄지고 모든 당 역량이 사실상 행정대행을 하는 시기였다.³³⁾ 따라서 평양축전을 위해 온 사회가 400일 전투를 실시한 시점에서 나타나고 있던 문제는 간단한 것들이 아니었다. 단적으로 전투기간 동안 도당비서들이 경제사업에 도 사령관으로 뛰어들다보니³⁴⁾ 당 사업은 물론이고 인민위원회 사업도 제대로 될 리가 없었다.³⁵⁾ 당 사업도 경제사업도 행정사업도 어느 것 하나 제대로 되고 있지가 않았다. 지도자의 과잉 자율성과 평양축전이라는 버거운 행사는 아니더라도 어려운 80년대 후반의 경제뿐만 아니라 정치를 포함한 시스템 전체를 흔들어 놓는 결과를 낳고 말았다.

그러나 여전히 지도자에게 중요한 것은 정권의 자율성이라는 궁극적 목표였고 나머지 것들은 모두 이의 하위 개념일 따름이었다. 따라서 전체로서의 인민경제생활의 정체가 제기하고 있는 압박은 북한 지도부로 하여금 정경분리의 대외정책을 취하게 하는 그 이상의 근본적인 정책 전환을 강제하기에는 역부족이었다.

85년 중단된 이후 한동안 잠잠하던 남북대화는 80년대 후반기에 들어서 북한이 전면적인 평화 공세를 펴기 시작하면서 분위기가 달라지기 시작했다. 그 대표적인 것이 1987년 7월 23일 공화국 정부성명 형태로 발표한 군축제안이다.³⁶⁾ 흔히 “단계적 군축론” 혹은 “주한미군의 단계적 철수론”을 제안한 것으로 알려져 있는 해당 성명에서 북한은 남북한 군축과 주한미군철수를 동시에 병행할 수 있다는 입장을 밝힌다. 그해 12월 14일 북한은 최고사령관 명령을 통해 10만명을 일방적으로 감축하는 조치를 취하였다. 이는 당시로서는 매우 파격적이고 선제적인

31) 김일성, 1988, “주체의 혁명적 가치를 튼튼히 고수하며 사회주의 건설을 힘있게 다그칠데 대하여(1988.3.7), 『사회주의 경제관리 문제에 대하여 7권, (평양: 조선로동당출판사), pp.101~102.

32) 김정일, 1989, “당을 강화하고 그 령도적 역할을 더욱 높이자(1989.6.9),” 김정일, 1997, 『김정일 선집 9권, (평양:조선로동당출판사), p.347.

33) “이번 70일 전투기간에는 일체 회의를 하지 않도록 하여야 하겠습니다. 우리는 70일 전투를 성과적으로 벌리기 위하여 당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙 재접수, 재도의사업도 미루기로 하였습니다. 당생활총화도 이번 전투기간에는 10일당생활총화를 하도록 하는 것이 좋겠습니다. 원래 새로운 당생활총화제도자체가 2일, 3일, 주 및 당생활총화를 하게 되어있는것만큼 10일당생활총화를 하여도 새로운 당생활총화제도에 모순될 것이 없습니다. 70일 전투기간에는 로동자, 사무원 할 것없이 10일당 생활총화를 하도록 하여야 합니다. ... 70일전투기간에는 중앙에서도 사람을 부르지 않을 것이므로 누구도 마음대로 오르지 못하게 통제하여야 하겠습니다.”

김정일, 1974, “전당이 동원되어 70일전투를 힘있게 벌리자(1974.10.9),” 김정일, 1987, 『주체혁명위업의 완성을 위하여 3권, (평양: 조선로동당출판사), p.255.

34) 김일성, 1988, “주체의 혁명적 가치를 튼튼히 고수하며 사회주의 건설을 힘있게 다그칠데 대하여(1988.3.7),” 앞의 책, p.103.

35) “일부 당일군들은 당 내부 사업을 착실하게 하지않고 들떠 돌아다니면서 모든 사업을 도맡아 하려고 하고 있습니다. 특히 최근에 두차례에 걸쳐 진행된 200일전투과정에 일부 당일군들이 당내부사업보다 행정경제사업에 더 신경을 썼습니다 ... 당내부사업은 제대로 하지 않고 자재문제를 푸는 것과 같은 행정경제사업을 하느라고 뛰어다녔습니다. 지금 어떤 도당책임비서들은 당내부사업을 조직비서에게 맡겨놓고 자기는 도행정 및 경제지도위원장 행세를 하고 있습니다.” 김정일, 1989, “당을 강화하고 그 령도적 역할을 더욱 높이자(1989.6.9),” 앞의 책, p.347.

“도, 시, 군당 책임비서들은 인민위원회 사업에 깊은 관심을 돌려 인민위원회가 자기의 사명과 임무에 맞게 사업하도록 당직지도를 바로하여야 합니다.” 같은 글, p.377.

36) 1987, 7.23. 조선민주주의인민공화국 정부성명

“첫째, 조선에서 북과 남의 무력균형은 서로 무력을 증강하는 방법으로서가 아니라 서로 무력을 축소한 방법으로 유지되어야 한다. 이 원칙에 따라 북과 남은 1988년부터 1991년까지 3단계에 걸쳐 무력을 축소하며 1992년부터 각각 10만이하의 병력을 유지하여야 한다. 둘째, 북과 남의 병력이 먼저 단계적으로 축소되는데 따라 남조선주둔 미군도 단계적으로 철수하며 북과 남의 무력이 10만으로 축소되면 미국은 남조선에서 핵무기를 포함한 모든 무력을 철수하고 군사기지를 철거하여야 한다.”

군축 조치였지만 두가지 이유로 그 진의가 의심되었다. 하나는 이틀 후 발생한 KAL기 폭파사건 때문이었고 다른 하나는 89년 평양 축전 건설을 위해 제대군인들의 인력이 필요하였기 때문에 취한 지구적 조치라는 성격 때문이었다.

이같은 공세는 1988년 11월 7일 “조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 정무원연합회의에 관한보도”³⁷⁾와 1990년 5월 31일 “조선반도에서 긴장상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적 환경을 마련할 데 대하여(일명 ‘조선반도의 평화를 위한 군축제안’)라는 문건을 통해 보다 구체화된다. 특히 1990년의 제안에서는 “조선반도에서의 군축을 위한 회담은 원래 우리와 미국, 남조선사이에 진행되어야 한다. 그러나 미국이 아직도 3자회담에 응하려 하지 않는 조건에서 그것이 실현될 때까지 무한정 군축문제토의를 미룰수 없다. 3자회담은 하루빨리 열려야 하지만 그 이전에라도 가능한 한 군축문제토의를 진행할 방도를 모색하여야 할 것이다”라며 先남북한 군축의 의지를 더욱 강하게 표명한다.

한편 민주화 과정을 순조롭게 넘긴 한국 정부는 88년 7월 7일 노태우 전 대통령의 7.7 선언과 이후 가속화되는 북방정책으로 북한에 대한 선제적 조치를 취하며 국제적 지지를 획득하고자 하였다. 이 시기 한국 정부의 목표는 북한 그 자체보다는 북한의 배후 세력들과의 안정적인 협력을 통해 올림픽을 성공적으로 개최하고 북한에 대해 정당성의 우위를 선점하여 북한을 압박하고자 하는 우회적 접근법을 취하고 있었다. 한국 정부가 남북관계에 대해서 점진적이고 기능주의적 접근을 취함으로써 교류와 협력을 우선시하고 있었다면, 북한 당국은 앞서 보았듯이 군축과 불가침을 우선시하며 근본 문제의 해결을 추구하는 정치군사적 접근을 선호하고 있었다는 점에서 남북간 협상에서 접점을 찾기가 쉽지 않았다. 80년대까지 상호간 접촉이 내용 없이 평행선을 긋고 있었던 이유였다.

이 시기 국제 구조의 변화에 대해서 북한 당국은 근본적으로 수동적 위치에서 있었다. 전통적 동맹이었던 중소와는 관계가 멀어지기 시작했고 양국은 또한 올림픽을 계기로 남한과의 관계 개선에 나서기 시작했다. 또한 헝가리 등 구 사회주의 국가들이 한국과 수교에 나서고 서울 올림픽에 참가하는 분위기가 이어짐으로써 북한의 이같은 고립감(siege mentality)은

37) 1988년 11월 7일 조선민주주의인민공화국 중앙위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의
 “.....위대한 수령 김일성동지께서는 다음과 같이 교시하시였다. 《조선반도에서 평화의 담보를 마련하기 위하여서는 우리와 미국사이에 평화협정을 체결하고 북과 남사이에 불가침선언을 채택하여야 하며 남조선에서 미국군대와 핵무기를 철수시키고 북과 남의 무력을 단계적으로 대폭 줄여야 합니다.》 연합회의는 조선반도의 평화를 보장하는데서 남조선에 주둔하고있는 미군의 존재가 가장 큰 장애로 되며 이 문제의 해결은 북남사이의 긴장 완화에도 결정적영향을 미친다고 지적하였다.....다음과 같은 포괄적인 평화방안을 제기하였다.
 1. 조선반도의 공고한 평화를 실현하기 위한 단계적인 미군무력의 철수와 북남사이의 군축방안
 1) 미군무력의 단계적인 철수 2) 북남무력의 단계적 축감 3) 미군무력의 철수와 북남무력의 축감에 대한 통보와 검증
 4) 북과 미국, 남조선사이의 3자회담
 2. 북과 남사이에 당면한 정치군사적 대결상태를 완화하기 위한 방안
 1) 정치적 대결상태의 완화 2) 군사적 대결상태의 완화 3) 북남사이의 고위급정치군사회담

더욱 심각해졌다. 소위 분단의 제도화나 두 개 한국(two Korea)에 대한 반대 입장은 이런 상황에서 북한의 고립감을 반영하는 레파토리가 되고 있었다.

요컨대 80년대 후반 북한 지도부의 노선은 사회주의 노선에서 개량주의 기회주의 노선에 대해서는 단호한 선을 긋되, 대외관계에서는 고립을 피하기 위해 자본주의 국가들과 적극적인 협상을 떠나가겠다는 것으로 요약할 수 있다. 한편으로는 소련과 중국의 개혁이 가져오고 있는 데탕트 국면이 분단 고착화 즉 북한의 고립으로 가는 것을 막기 위한 북한 나름의 대응인 셈이다. 경제적 침체는 남북경협이나 북일수교 등을 통해 풀어나가고 동시에 군사비 부담을 줄이는 군축을 통해 경제적 난국을 돌파하고자 한 것으로 보인다. 앞서 지적했던 '반제투쟁의 기치'가 주는 독특한 함의는 이런 맥락 하에서 이해될 수 있을 것이다.

4. 교차승인과 기본합의서 정국-남방정책의 좌절과 자율성의 옹호

90년대의 북한은 탈냉전의 수혜 세력이 아니었다. 동북아에서 냉전이 비대칭적으로 해체되면서 그 혜택은 고스란히 남한에게 돌아갔다. 양극체제가 미국 단극 체제로 전환하면서 북한의 안보위기감은 더욱 심화되었다. 다른 사회주의 국가들과는 달리 지난 세월 안보와 경제를 희생해가면서도 자율성을 우선시 해 온 북한으로서는 탈냉전의 효과가 비대칭적으로 작동하는 상황에서 전통적 동맹해체라는 위기까지 맞게 되었다. 북한의 적대 세력들은 여전히 북에 대해 적대적인 반면에, 기존의 전통적 동맹들은 적대적 관계에 있던 남한과 수교를 함으로써 지금까지와는 전혀 다른 형태의 세력 분포가 나타나기 시작했다.

이처럼 동맹의 일방적 약화와 세력균형의 해체 상황에서 약소국 북한이 자율성을 유지하기 위해서 취할 수 있는 대안은 두가지 밖에 없었다. 하나는 소위 교차승인 즉 미국과 일본과의 수교를 통해 새로운 세력균형을 도모하는 것이었다.

다른 하나는 독자적으로 힘의 균형을 유지하는 가운데 자율성을 보장받는 것이었다. 이를 위해서는 경제발전과 체제 발전보다는 정권의 자율성을 더 중시해야 했다.

북한은 이 두가지 옵션을 동시에 고려하기 시작하였다. 한편으로는 한미일 각각을 대상으로 통일 논의와 수교논의를 진행하는 '남방정책'을 진행하면서도, 다른 한편으로는 핵 무장이라는 옵션을 선택한 것이다.

1) 총리회담(고위급회담)과 기본합의서

90년대에 들어서면서 북한은 조일, 조미 수교를 향한 적극적인 움직임을 개시한 가운데 남북대화를 강화하고자 하였다. 88년 연형묵 총리의 11월 16일 제안으로 시작된 고위급 회담은 거의 1년 반에 걸친 예비실무회담을 거쳐 90년 9월 1차 회담이 서울에서 개최되었다. 그리고 91년 12월에는 5차 회담을 통해 남북기본합의서를 채택하였고 이듬해 2월의 6차회담에서는 남북비핵화선언을 채택하기에 이르렀다. 92년 5월 7차 회담에서는 기본합의서 이행 관련 3개 공동위와 핵통제공동위 구성에 합의하고 8차회담에서 가시적 성과를 이루고자 했지만, 8차회담은 소위 훈령조작 사건에 휘말려 표류하고 만다. 9차회담은 결국 대선국면에서 공개된 이선실 간첩사건 공방으로 개최조차 하지 못하고 2년의 짧은 역사를 뒤로 한 채 고위급 회담 즉 총리회담은 사망선고를 받는다.

당시 기본합의서는 북한이 87년부터 주장해온 불가침합의와 남측이 주장해 온 교류협력 합의를 두고 지리한 공방을 계속한 결과 채택되었다. 2차 회담에서 남측은 ‘화해협력에 관한 공동선언’을 제안하였고 북측은 ‘불가침 선언’을 제안하였다. 3차회담에서 북측은 ‘남북 불가침과 화해협력에 관한 선언’이라는 1장짜리의 짧은 합의문을 수정 제안하였다. 그러던 중 10개월의 냉각기를 거친 4차회담에서 화해 및 교류협력을 강조한 남측과 불가침을 강조한 북측이 서로 한발씩 양보하여 남북 화해를 앞에 두되 불가침을 독자적인 장으로 독립시켜 중간에 두고 그리고 끝에 교류협력의 장을 두는 순서로 하는 ‘화해, 불가침과 교류협력에 관한 합의서’를 채택하기로 합의하였다.³⁸⁾

합의서 서문에는 당초 남측이 “쌍방이 각기 국제연합회원국으로 국제연합헌장에 규정된 의무를 수락한 사실에 류의하며.....”라는 표현을 명기(노동신문 91.12.2)하고자 하였지만, 북한의 격렬한 반대에 부딪히자 남측은 이를 폐기하였다. 대신 기본합의서 서문은 “남과 북은 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정함으로써 북한 측이 염원해 온 분단고착화를 반대하는 듯한 문구를 사용하였다.

이에 북한 언론은 한국 언론과는 달리³⁹⁾ 기본합의서에 대해 매우 적극적인 지지를 표명하였다.

38) 물론 이같은 합의는 노태우 전 대통령이 진행해 온 비핵화 논의와 결부되어 있었다. 노태우 전대통령은 한반도 핵부재 선언을 통해, 남북비핵화 선언을 채택하고자 하였고 이를 위해 91년 말 이듬해 2월에 예정된 톰스피리트 연습을 중단시키는 결정을 내린다. 북한은 남측의 이같은 조치가 있었기에 91년말의 기본합의서와 92년 초의 비핵화 선언에 합의하는 것이 가능하였다.

39) 한국의 보수언론들은 기본합의서에 대해 대체로 비판적인 입장을 표명하고 있었다. “국제사회를 향해 북한 보증을 서준 듯한 정부의 핵문제 접근 방법이었다. 남북화해시대의 개막은 바로 주적개념의 변화를 뜻한다..... 그러나 여기에서도 눈을 감아 버렸다.”(동아일보 1991-12-10, 2면 1406자) “국회는 먼저 「특수관계」라는 합의서의 정신에 동의할 것인지를 분명히 해야 한다..... 특히 남북 핵처리문제를 어떻게 다룰 것이며 무슨 정보와 판단을 근거로 핵문제의 해결없는 합의를 이루게 됐는지를 국회가 철저히 규명해야 한다.”(동아일보 1991-12-16, 2면 1686자)

“우리 당과 공화국정부의 조국통일방침의 정당성과 생활력의 과시.....7.4 공동성명이 발표된 이후 북남 당국자사이에 처음으로 이룩된 가장 귀중한 성과.....자주, 평화통일, 민족대단결의 조국통일 3대원칙을 구현한 실천적 의의를 가지는 문건”(노동신문 91.12.16)등의 찬사가 이어졌다. 그리고 “불가침을 확약한 것은 평화와 통일문제해결의 첫걸음”(노동신문 91.12.17), “전쟁로선에 대한 평화로선의 승리”(노동신문 91.12.18), “우리의 시종일관한 성의있는 노력의 빛나는 결실”(노동신문 91.12.19), “역사적인 합의서는 성실히 리행되어야 한다”(노동신문 91.12.31)라며 연일 찬사를 쏟아내고 그 성실한 이행을 약속하였다.

특히 “무엇보다 북과 남의 군사력수준을 상대방을 침략할수 없을 정도로 대폭 축소.....래년에 미국과 함께 팀 스피리트 합동군사연습을 벌리는 등 긴장을 격화시키고 불가침약속에 위협을 주는 행동을 더 이상 하지 말아야 할 것이다.”(노동신문 91.12.17)하고 해서 기본합의서 채택을 팀스피리트 중단과 연결시켜 그 성과를 자축하고 있었다. 실제 91년말과 92년 초의 남북 합의가 연쇄적으로 체결되는 상황에서 한미는 팀스피리트 연습을 중단하기로 합의함에 따라 북한은 불가침합의의 성과에 대해 만족하고 있었던 것이다.

그러나 북한은 남북기본합의서를 중시하면서도 그것을 통일 과정 전반을 규정하는 최고 강령 자체가 아니라 통일 ‘촉진’ 강령이요⁴⁰⁾ 남북의 군축과 ‘불가침 합의’ 정도로만 이해하고 있었다. 김일성은 6차고위급회담 대표단과의 환영사에서 “제6차 북남고위급회담에서 발효된 합의 문건들은 북과 남의 책임있는 당국이 민족 앞에 다진 서약입니다. 우리 공화국정부는 이번의 역사적인 합의 문건들을 조국의 자주적 평화통일을 위한 길에서 이룩한 고귀한 결실로 여기고 그 리행을 위하여 모든 노력을 다해나갈 것입니다.”라고 그 이행을 강조하면서도 “북과 남은 불가침에 합의한 조건에서 군비경쟁을 중지하고 군축을 실현하여야 합니다.”⁴¹⁾라고 하여 이를 불가침합의로 이해하고자 했다.

실제 북한은 97년에 조국통일 3대현장으로 “7.4 공동성명, 고려연방제통일방안 그리고 93년에 발표한 전민족대단결 10대강령”만을 선정하여, 남북기본합의서는 7.4 공동성명과는 달리 이에 포함시키지 않았다. 남북기본합의서가 갖는 방대한 분량의 내용에도 불구하고 북한이 보기에는 몇가지 점에서 성에 차지 않았다. 그 중 중요한 것으로 북한이 그토록 강조해온 통일

40) “북남합의서와 비핵화공동선언은.....민족공동의 통일 ‘촉진’ 강령이다.....북남합의서가 발효되어 북과 남이 상대방에 존재하는 제도를 인정하고 존중하며 민족구성원들의 자유로운 래왕과 접촉을 실현하자고 한 조건에서 그에 저촉되는 《법》들이 더 이상 존재해서는 안 된다. 남조선당국은 《국가보안법》을 비롯한 화해와 단합에 저촉되는 반통일악법들을 하루빨리 철폐하여야 하며 이 《법》에 걸쳐 구속한 문익환 목사와 유원호 선생 등 모든 통일애국인사들을 지체없이 석방하는 조치를 취해야 한다.”(노동신문 93.2.22)

41) 김일성, “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어나가지-북남고위급회담 쌍방대표단 성원들과 한 담화(1992년 2월 20일)” 김일성 저작집 43권 노동신문 92. 3.8

방안에 대한 논의가 빠져 있다는 점을 들 수 있다. 그 점이야말로 기본합의서의 가장 근본적인 맹점이었고 6.15공동선언과의 차이점이다.

한편 통일 문제에 관한 한 전민족적 정당성을 강조해 온 북한 당국은 당시까지도 남한 내의 자주적 교류 운동 세력과 민주화 세력들의 열망에 부응하는 대남통일정책을 수립해야 한다는 부담감을 갖고 있었다. 기존의 남북관계라는 변수와 연관지어 본다면 북한보다 남한이 더욱 자유로웠던 것이다. 특히 노태우 정부에 대한 남한 민중 운동의 평가가 파쇼 정부라는 틀을 벗어날 수 없는 상황에서 북한 당국은 남북 당국간 대화에 신중하지 않을 수 없었다. 민간 차원의 대화를 허용하지 않는 상황에서 당국과만 대화하는 것은 그동안 북한이 강조해온 민족적 민주적 정당성을 스스로 부정하는 것이었기 때문이었다. 당시 ‘북한바로알기’ 운동의 형식으로 다양하게 확산된 통일운동과 민간 차원에서의 자주적 교류 운동에 대해 어떤 식으로든 화답하지 않고 당국간 대화를 시작하는 것은 불가능하였다. 이런 차원에서 김일성은 1989년 신년사를 통해⁴²⁾ 4당 총재와 더불어 “김수환 추기경, 문익환 목사, 백기완 선생을 평양에 초청”하였다. 소위 48년의 제정당 사회단체 연석회의 모델의 협상안을 제안한 것이다. 남북 당국간 대화를 피할 수 없는 상황이지만 당국과의 정상회담만을 제안하기보다는 제정당 사회단체 연석회의 식의 틀을 제안한 것은 북한으로서는 어찌 보면 교육지책이었다 할 수 있다. 당시까지 남북관계 발전 수준이 북한 지도자의 선택에 이같은 부담으로 작동한 것이었다. 그 결과 문익환 목사가 평양을 방문하였고 임수경양이 평양축전에 전대협 대표로 참석하였지만 결과적으로 양자가 한국으로 돌아온 후 실형을 살게 되고 야당 인사의 방북 문제가 정치쟁점화 됨으로써 남북 정권 모두에게 상당한 부담으로 작용하였다.⁴³⁾

90년 신년사에서 김일성은 소위 “전면개방 자유왕래”안을 제안한다.⁴⁴⁾ 이는 89년 이후 물꼬를 트기 시작한 자주적 교류 운동을 전면화시키자는 것으로 해석되었다. 그러나 북한이 실제

42) 량방제통일방안이 민족적합의의 기초로 될 수 있다고 확신하면서 이를 진지하게 협의하기 위하여 가까운 시일안에 평양에서 북과 남의 각당, 각파, 각계 각층의 의사를 대표할 수 있는 지도급인사들로 북남정치협상회의를 가질 것을 정중히 제의합니다. 이를 위하여 우리는 남조선의 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당의 총재와 김수환 추기경, 문익환 목사, 백기완 선생을 평양에 초청하는 바입니다. 북남지도급인사들의 정치협상회의는 현 조건에서 가장 쉽게 민족의 의사를 모을 수 있는 민족적대화의 마당이며 통일방도에 대한 민족적 합의를 이룩할 수 있는 합리적인 방법입니다. 김일성, 신년사, 1989.1.1. 『김일성 저작집 41권(평양: 조선로동당출판사, 1995), pp.313~324.

43) 통일뉴스, 박철언, “지금도 대북일사 파견 필요한 때” 2005년 05월 12일

“그 당시 일사회담에서 민간인 방북문제로 이야기가 많이 나왔나?”

얘기가 나왔다. 북측에서도 홍보에 이용은 하지만 그렇게 달갑게 생각하지는 않는다. 내부적으로 영웅대접하고 하지만, 거기서 내려온 사람을 우리도 홍보에 많이 활용하지만 사실은 남북문제를 풀어가는데 굉장히 어려운 문제다. 황장엽 비서나 이런 분들이 한국에서는 여러 가지 도움이 되는데 남북문제를 효과적으로 풀어가는데 있어서는 현실적으로 굉장한 어려움에 서로가 부딪치게 된다. 그것 때문에 공안정국이 와서 상당히 어려웠다. 그렇게 되니까 국내 극우보수, 친미 일변도의 사람들이 별때처럼 일어나서 하려고 했던 사업들이 안 됐다.”

<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=54642> 검색일자 2011년 7월 5일

44) “군사분계선 우리 측 지역에는 북과 남은 자유로운 래왕을 실현하여야 합니다. 북과 남의 노동자, 농민, 청년학생들과 정치인, 경제인, 문화인, 종교인을 비롯한 각계각층 인사들이 차별없이 상대적 지역을 자유로이 래왕하면서 제한없이 접촉하며 활동할 수 있도록 하여야 합니다. 북과 남은 자유래왕을 실현하는데 머물지 않고 정치, 경제, 문화, 문예를 비롯한 모든 분야를 서로 전면개방하는 길로 나가야 합니다. 분단의 장벽을 허물고 북과 남사이의 자유래왕과 전면개방을 실현하기 위하여 지체없이 북과 남사이의 협상이 이루어져야 할 것입니다.” 김일성 신년사, 1990.1.1.

그럴 능력과 의사가 있는가에 대한 문제 제기가 일어나면서 그 의도에 대한 해석이 분분하였다. 일부에서는 당시 연설에서 김일성이 적시한 콘크리트장벽에 초점을 두고 해석하여 그 진의는 개방과 왕래를 가로막는 장벽을 남한이 건설하였음을 선전하는 데 있으므로 이것은 교류 협력 자체보다는 이를 가로막는 법적 제도적 장애를 철폐할 것을 지적하는 데 의도가 있는 것이라고 해석하였다. 그러나 이것을 문구 그대로 해석하자는 의견도 대두되었다. 당시 북한 체제의 능력에 비추어 본다면 장벽을 강조하는 전자의 해석이 더욱 적합한 것이었다. 북한 당국의 의도는 89년의 문익환, 임수경 방북의 계기를 살려 남한 정부의 '창구단일화론'을 약화시키서 남북 당국간 협상에서 유리한 고지에 서겠다는 데 있었던 것으로 보인다. 그 결과 노태우 전 대통령이 8월 13~17일간을 민족대교류 기간으로 정하여 남북대화를 허용하는 제스처어를 취했고, 남쪽 만이긴 했지만 건국 이래 최초의 합법적인 민간 통일 회담장이었던 범민족대회가 개최될 수 있었다. 1990년 9월의 1차 고위급회담 성사를 한달 앞둔 시점이었다.

이같은 사전 조치는 남한 당국을 괴뢰와 파쇼로 부르며 전민족적 정당성을 강조해온 북한 당국으로서는 당국간 회담을 진행하기 위해서 당연히 밟아야했던 경로였다. 최소한 통일선전적 형태의 민간 대화 틀이 허용되지 않는 한, 파쇼나 괴뢰와의 단독 회담은 남한 민중들의 눈에는 수용할 수 없는 것이었음을 북한은 잘 알고 있었다. 이런 시각에서 본다면 민간 차원의 협상을 걸어내고 창구단일화 논리를 강조해온 한국 정부와 체결한 기본합의서를 통일 강령이나 헌장으로 격상시키는 것은 애초부터 무리였고 한계가 분명한 것이었다.

한편 흥미로운 것은 이 시기 북한 당국은 외자도입 등 기업인들과의 경제 협력에 대해서는 매우 전향적이었다. 대상자의 국적이 한국이든 일본이든 미국이든 상관없었지만 특히 남측 기업인들과의 협력에 적극적이었다. 89년에만 정주영의 방북(1월), 문선명의 방북(12월)이 잇달았고 92년 1월 김우중은 방북을 통해 남포공단합작사업을 합의하기도 하였다. 노태우 전대통령의 표현에 따르면 북측은 남포공단사업에 대해 매우 적극적이어서 92년 9월 경제시찰단으로 방문한 김달현이 남포경공업공단 조성 사업을 도와달라고 '간청' 까지 할 정도였다고 한다.⁴⁵⁾

한편 91년 12월에 북한은 라진-선봉지역을 자유경제 무역지대로 지정하는 정무원 결정 74호를 발표하였다. 90년 9.28 북일 3당 선언 이후 일본 자본의 대북 진출을 염두에 둔 것이었다. 그리고 1992년 2월에는 '대외무역사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대한 정무원 결정'으로 신무역체제⁴⁶⁾를 선언하였다. 이를 계기로 무역의 중앙 독점이 사실상 해체되고 개별 기업

45) 노태우, 2011, 『노태우 회고록 하』(조선뉴스프레스), p.340.

46) 리신호, 「새로운 무역체계의 본질적 특성과 그 우월성」, 《경제연구》1992년 4호, 평양: 사회과학출판사, p.30.

들이 대외 무역과 합영 합작을 직접 주도할 수 있게 되었다. 북한이 50년 동안 강조해온 무역의 중앙독점을 사실상 해체하는 것으로서, 북한에도 대외개방과 연합의 등장할 기대할만 하게 만들었다. 그러나 상황은 녹녹치 않았다. 92년 9월 대외경제위원장이자 정무원 부총리였던 김달현이 경제시찰단을 이끌고 서울을 방문한 후, 북한 내에서는 연형묵, 김정일이 이를 반대한다는 소문이 돌기 시작하였다. 89년 이래 전방위로 진행한 남측 기업인들과의 경험의 성과를 내기는커녕 몇 년째 다람쥐 쳇바퀴 돌듯이 진전이 없었고 91년 나진선봉특구나 신무역조치도 성과를 낼 수 없는 상황이었다. 근본적으로는 자본에 대한 통제를 기반으로 한 모기장 개방을 추진한 김일성의 접근법 자체에 한계가 있었던 것이다.⁴⁷⁾

2) 동맹재편과 남북정책의 좌절

90년 초반 북한은 소련과 중국을 사회주의배신자로 규정하였다. 먼저 김정일은 90년 한소 수교를 즈음해 “현대수정주의”, “현대사회민주주의”라는 용어로 구소련을 비판했다.⁴⁸⁾ 당시 외무장관이었던 세바르드나제는 90년 한소 수교를 설명하기위해 평양을 방문한 기간 동안 북한 지도부로부터 문전박대 당한 후 그 분필이로 한소수교를 앞당겼다고 말해질 정도로 북한의 소련에 대한 비판은 상상 이상이었다.⁴⁹⁾ 중국에 대해서도 북한은 다소 자제된 표현이긴 하지만 “사회주의배신자”⁵⁰⁾라는 용어를 사용하기 시작했다. 전통적 동맹으로부터 방기된 북한으로서는

47) “우리 일꾼들이 경제를 자본주의적방법으로 운영할 생각을 하여서는 안됩니다.....다른 나라와의 합영, 합작은 다른 나라에서 기술과 자금을 대게 하고 기업관리는 우리가 하는 방향에서 하여야 하며 될수록 많은 리유를 얻도록 하는 원칙에서 하여야 합니다.” 김일성, 「현 시기 정무원앞에 나서는 중공업에 대하여(1992.12.14)」, 『김일성 저작집 44권』, 1996, 평양: 조선로동당출판사, p.16.

48) 고르바초프가 노태우와 정상회담을 갖고 한소수교를 발표하기 직전의 논문에서 김정일은 고르바초프를 공식적으로 현대수정주의, 현대사회민주주의, 부르조아복귀주의자로 규정한다.

“지난날의 사회민주주의가 사회주의에로의 혁명적 이행의 길을 가로막는 제동기의 역할을 한 것이라면 현대사회민주주의는 사회주의의 자본주의에로의 평화적 이행의 길을 열어주는 길잡이의 역할을 하고 있는 것입니다. 다시 말하여 지난 날의 사회민주주의가 부르조아 개량주의 사조라면 현대사회민주주의는 부르조아복귀주의 사조입니다.” 김정일, “사회주의의 사상적 기초에 관한 몇가지 문제에 대하여(1990.5.30)”, 김정일, 1997, 『김정일 선집 10권』 (평양: 조선로동당출판사), pp.108~109.

“현대수정주의자들이 자본주의에 대한 환상에 사로잡혀 사회주의원칙을 완전히 집어던지고 자본주의적인 정치방식과 경제제도를 전면적으로 받아들이는 데로 나아감으로써 사회주의는 좌절되고 자본주의는 되살아나게 되었습니다...그러하여 쓰련과 동구라파의 여러나라들에서 사회주의가 연쇄적으로 좌절되는 엄중한 사태가 벌어지게 되었습니다.” 김정일, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선(1992.1.3)”, 김정일, 1997, 『김정일 선집 12권』 (평양: 조선로동당출판사), pp.284~286.

“부르조아복귀주의자들 자신이 지금 어떻게 하고 있습니까. 그들은 <대통령 정령>으로 공산당을 해산하였으며 모든 것을 내리먹이고 있습니다.” 김정일, “사회주의는 우리 인민의 생명이다(1992.11.14)”, 김정일, 1998, 『김정일 선집 13』(평양: 조선로동당출판사), p.235.

심지어 『조선로동당의 반수정주의 투쟁경험』이란 책에서는 고르바초프의 개혁론을 현대사회민주주의라고 명기하고, 그것은 역대의 현대수정주의중에서도 가장 반동적인 변종이라고 규정하고 있다. 고정웅·리준항, 『조선로동당의 반수정주의 투쟁경험』, 평양: 사회과학출판사, 1995, p.39.

49) 노태우, 2011, 『노태우 회고록 하』(조선뉴스프레스), p.209; 동아일보 90.9.5

50) 사실 이 개념은 초기에는 중국을 향해 사용한 것이 아니었지만 92년말 이후에 시점은 92년 8월 24일 한중수교이후, 중국이 무역관계에서 경화결제를 공식적으로 요구하면서, 북한경제에 대한 심각한 타격을 주기 시작한 때이다)부터 중국을 겨냥한 것으로 사용되었다.

“사회주의 배신자들은 <<행정명령식>>을 반대한다는 구실 밑에 민주주의중앙집권제원칙을 반대하는데 애봉을 돌리었다...<<민주주의>>의 구호를 들고 중앙집권제를 거세하면서 부정부상태를 조성하던 자들이 사회주의를 파괴하고는 부르조아독재의 길로 가고 있다.” 김정일, “사회주의에 대한 훼방은 허용될 수 없다.(1993.3.1)”, 김정일, 『김정일 선집 13권』, 평양: 조선로동당출판사, 1998, pp.353~354.

“사회주의 배신자들도 <<공민사회>> 건설이요 뭐요 하면서 <<공민>>이라는 말로 저들의 반인민적 책동을 가리우려고 한다.” 김정일, “사회주의는 과학이다 (1994.11.1)”, 김정일, 1998, 『김정일 선집 13권』(평양: 조선로동당출판사), p.474.

다른 대안이 없었다.

물론 당시 상황에서 중국과 소련은 교차승인을 제안하였다. 미국과 일본이 북한을 승인하고 중국과 소련이 한국과 수교하는 것을 의미하였다. 한국은 환영했고 북한은 이를 '두개 조선'이라는⁵¹⁾ 범죄적 목적에 기반한 것이라고 비판해왔다. 89년의 베를린 장벽 붕괴와 루마니아 차우체스쿠의 몰락을 보며 북한은 시간을 벌고자 했지만 이미 힘의 추는 기울고 있었다.

이후의 사태 전개는 90년 6월 한소정상회담이 촉발했다. 80년대 한국정부는 사실 미국과 중국이 남북한을 교차 승인할 경우 소련이 한국을 승인해 줄 것인가를 고민할 정도로 소련에 대해서는 기대 수준이 낮았다. 그런데 90년부터 소련이 적극적인 태도를 보이자 한국은 30억 달러 차관을 제공하면서 교차승인 정책을 적극적으로 진행하였다. 이 가운데 뜻하지 않게 한소 수교가 이루어지자 80년대식의 교차승인은 그 의미가 달라졌다. 교차승인은 한국이 국제사회에서 인정받기 위한 것이 아니라 북한을 고립시켜 압박하는 것으로 의미가 전환된 것이다.⁵²⁾ 한소수교 이후 한국정부는 북방정책의 마지막 남은 2개 과제로 한중수교와 유엔가입을 설정하고 이를 향해 움직였다.⁵³⁾

한소정상회담 이후 90년 9월 한소 수교가 정식으로 이루어지면서 북한 역시 더 이상 상황을 보고만 있을 수는 없었다. 김일성이 90년과 91년 두 차례에 걸쳐 중국을 방문하고 한중수교를 저지하는데 총력전을 기울였다. 분단 상황 하의 한중수교는 북한으로서는 모든 것을 잃는 것을 의미했기 때문이다. 이상욱에 따르면 김일성은 91년 10월 4일부터 10월 13일까지 중국 베이징을 방문하여, 장쩌민 당총서기, 양상군 국가주석, 이봉 총리 등의 극진한 대접을 받았으며 덩샤오핑과도 비밀리에 면담한 것으로 알려졌다. 특히 상기 방문에서 김일성은 중국에게 북미 수교 전에 중국이 먼저 한국과 수교하는 일이 없어야 한다고 요청했고 이에 대해 중국은 남한과의 관계로 북한을 해치지 않을 것이라고 밝힌 것으로 전해졌다. 또한 한 소식통에 의하면 당시 김일성이 덩샤오핑에게 북미수교 전에 중국이 한국과 수교하는 일은 없을 것이라는 언질을 받았다고 한다.⁵⁴⁾

한편 북한은 한중수교에 대응해 북일수교를 추진하였다. 소련의 남진에 대응하고자 하는 일본의 이해관계와도 맞물려 90년 9월 28일 평양 3당선언을 만들어내는데 성공했다. 3당선언은 식민지 시절 배상과 전후 보상에 합의하여 북한으로서는 매우 전진적인 내용이었다. 그러나

51) "북방정책"은 사회주의나라들과의 관계를 '개선'하고 그들의 '인정'을 받아 '두개 조선'을 합법화하자는데 그 범죄적 목적이 있다.....'교차승인', '유엔 동시가입'에 의한 '두개 조선' 조작은 미제의 조종 밑에 1970년대 초부터 남조선괴뢰들이 이른바 '통일외교' 분야에서 일관 하에 추구해 오고 있는 기본 정책이다."(노동신문 1990. 3. 31.)

52) 이상욱, 『전환기의 한국외교』, 삶과 꿈, 2002, ch.3

53) 이상욱, 같은 책, ch.2

54) 이상욱, 같은 책, ch.3

그것은 정부간 합의가 아니라는 점에서 결정적인 약점을 지니고 있었고 이 점이 향후 국교정상화 협상의 걸림돌로 작동하게 되었다. 한국정부는 일본의 대북 접근에 대해서 항의하였고 한중수교 이전에 북일수교가 있어서는 안된다는 입장을 표명하였다. 한중수교를 북일수교와 연계짓겠다는 새로운 방침으로 지난 시기의 교차승인정책과는 확연하게 달라진 대북압박의 자신감을 볼 수 있었다.⁵⁵⁾

한편 유엔 문제에 대해서 북한은 기존의 입장을 반복하여 동시가입을 수용하였다. 북한은 “유엔단독가입책동을 허용한다면.....유엔무대에서 남조선당국이 전조선을 대표하는 것과 같은 비정상적인 사태가 조성될수 있다.....유엔무대를 분렬의 고정화에 악용하는 것을 막으며 유엔무대에서 민족적 화해와 단합을 실현하고 조선의 평화와 통일에 유리한 국면을 마련하려는 취지에서 유엔가입을 결정하였다. 북과 남이 제각기 다른 의식을 가지고 유엔무대에 나서게 되는 것과 같은 비정상적인 사태는 절대로 오래가서는 안되며”(노동신문 91.6.12)라는 취지에서 기존의 입장을 반복하였다. 이미 유엔 가입 문제에서 북한이 내세운 분단고착화와 두 개 한국 반대라는 논리는 서울 올림픽 이후 사실상 설 자리를 잃어가고 있었고 한국은 경제적으로 외교적으로 북한을 압도하고 있었기 때문이다. 북한으로서는 자신들의 기존 논리를 반복해야만 했지만, 원칙을 고립하다 유엔 의식 자체를 얻지 못한 대만의 우를 범하지 않겠다는 취지에서는 불가피한 결정이었다.

이어서 북한은 IAEA 핵안전협정 서명 문제를 계기로 미국과의 협상을 시도하였다. 미국은 91년 소련이 완전히 해체된 상황에서 힘의 우위를 만끽하며 북한과의 협상에서 최소주의의 원칙을 따랐다. 92년 미국은 팀스피리트연습을 중단한 후 아놀드 캔터 차관과 김용순과의 대화에 나섰다. 당시 대화는 북한이 핵안전협정을 체결하면 북미고위급회담을 할 수 있다고 약속한데 따른 것이었다. 미국으로서는 기타의 보상이 없이 고위급회담 자체를 북한에 대한 보상이라고 생각하고 있었던 것이다. 캔터가 핵포기의 대가로 김용순에게 전달한 내용은 관계 정상화라는 용어를 사용하지 않은 채 “보다 많은 의사소통과 통상의 기회”라는 조심스럽고 제한된 내용만을 담고 있었다.⁵⁶⁾ 북한은 이 회담 이후 IAEA 핵안전협정 서명과 비준을 마쳤지만, 이후 미국은 추가의 회담을 거부했고 북한이 원했던 지속적인 협상은 이루어지지 않았다.

기존에 북한은 미국과의 관계정상화보다는 평화협정체결을 대미정책의 중심에 두었다. 그러나 90년 이후 북한은 정책을 선회하여 미국과의 수교 자체를 중요한 목표로 설정하였다.⁵⁷⁾

55) “조일국교정상화에 대한 방해책동을 중지하라” 한민전 중앙위 90.11.28

56) 갈루치 외, 『북핵위기의 전망』, 모음박스, pp.13~14.

57) 안경모, 강혜석, “북한대남전략의 변화,” 서울대 정치학과대학원 세미나 발표논문, 2011, p.12.

1990년대 이후 북중, 북소 동맹이 약화되거나 해체되자 대미정책의 목표는 평화협정체결에서 관계 정상화로 상향조정된 것이다. 예컨대 김일성은 1992년 워싱턴타임스 기자들과의 대화를 통해 “랭전의 종식과 함께 조미사이의 비정상적인 관계를 개선할 데 대한 문제가 일정에 오르게 된 것은 응당한 일”이라며 “평양에 미국대사관을 개설할 가능성” 역시 “앞으로 조미관계가 어떻게 개선되는가 하는데 따라 결정될 문제”라고 답한다.⁵⁸⁾ 또한 94년의 발언에서는⁵⁹⁾ 미국으로부터 궁극적으로 원하는 것이 무엇인가에 대한 질문에 다음과 같이 답하며 대미정책의 목표가 관계정상화에 있음을 보다 명백히 밝힌다.⁶⁰⁾

북한의 남방정책 즉 적극적인 북미, 북일수교 그리고 남북협상전략은 그러나 92년 8월 한중수교로 마침표를 찍고 만다. 한국 정부의 입장에서는 한중수교로서 북방정책이 완료된 것이었고 이제는 북한과의 협상이 아니라 외교적 강압이 해법이라는 생각을 하게 되었다. 미국과 일본 역시 마찬가지였다. 조금씩 논란이 되고 있던 북한의 핵문제를 해결하기 위해서는 강압 외에는 대안이 없다고 생각해 온 미국으로서는 한중수교가 마무리되자 더 이상 북한과의 외교적 해법을 추구할 이유가 없었다. 미국은 비핵화 레짐에서 일반적으로 허용되던 재처리시설을 북한에는 허용할 수 없다는 쪽으로 입장을 정하고, 일본의 대북 협상에 핵문제를 조건으로 내걸 것을 요구하기로 하였다. 북한이 사용후 연료봉을 재처리하지 말 것을 북일수교협상의 조건으로 제기하라고 요청한 것이다. 이는 사실 NPT에서 규정하는 의무를 넘어서는 것으로 국제 비확산 레짐의 상식과 원리에 어긋나는 무리한 것이었다. 그러나 미국 내에는 북한과 같은 우려대상국가는 핵물질에 아예 접근할 수 없게 해야 한다는 의견이 다수였다.⁶¹⁾ 이런 차원에서 미국은 92년 10월 한미연례안보회의에서 틴스피리트 연습 재개 공표를 통해 대북 압박을 강화하며 김일성을 좌절시켰다.

일본이 북일 국교정상화교섭에 이같은 미국의 요구를 수용하여 북한에게 재처리시설을 포기할 것을 요구한 것은 북한이 보기에는 교섭을 중단하자는 것이나 마찬가지였다. 재처리가 국제법적으로 허용된 권리이고 또한 일본 스스로가 재처리를 시행하고 있음에도 불구하고 재처리

58) 김일성, “미국 (워싱턴타임스) 기자단이 제기한 질문에 대한 대답(1992. 4.12)” (조선중앙연감) 93년 <위대한 김일성 동지의 로작>편

59) “우리는 미국으로부터 그 어떤 혜택을 바라고 관계를 개선하자고 하는 것이 아니라 적대관계에서 벗어나 정상적인 관계를 맺음으로써 조미 두 나라 인민들이 서로 평화롭게 살며 아시아와 세계평화에 기여하자는 것입니다. 이제는 미국이 우리에게 대한 적대시정책을 버리고 선의적인 대 조선정책을 정립할 때가 되었다고 봅니다.” 김일성, “미국 (워싱턴타임스) 기자단이 제기한 질문에 대한 대답(1994.4.16),” (조선중앙연감) 95년 <위대한 김일성 동지의 로작>편

60) 북한의 새로운 입장은 향후 20여년간 지속되지만 2009년 2차 핵실험 이후 재전환된다. 2010년 1월 17일 외무성 성명을 통해서 북한은 “미국과의 관계 정상화가 없는 살아갈 수 있어도 핵 억제력이 없는 살아갈 수 없는 것이 조선반도의 현실이다.”며 선명화협정, 후비핵화 노선을 공식화한다. 어쨌든 북한의 이같은 태도 변화는 한소수교 이래 비대칭 위협에 놓인 북한이 자국의 평화보장을 위한 중요 과제로 제기해온 북미수교를 폐기하였다는 데 강조점이 있다. 과거와 달리 스스로 자율성을 확보할 수 있는 마당에 미국과의 수교는 불가피한 것이 아니라는 90년대 이전의 입장으로 되돌아간 것이다. 북한은 힘의 균형이 90년 이전 상황으로 돌아갔다고 생각하고 있는 것일까? 2009년 이래 북중관계가 과거의 동맹관계를 회복함에 따라 북한으로서는 더 이상 미국과의 관계개선에 목을 뿜 이유가 없어지지 않았을까?

61) Robert Gallucci et al., Going Critical, The Brookings Institution, 김태현 역, 2005, 『북핵위기의 전망』, 모음북스, p.10.

시설 포기를 그것도 일본이 북한에게 요구하는 것은 생트집을 잡는 것이나 마찬가지였다. 그동안 일본이 3당선언이 정부를 구속하는 것이 아니라고 발뺌을 하면서 시간끌기를 해 온 것에 더해 이같은 핵정책을 내세우자 북한은 더 이상 협상을 진행할 수가 없었다. 92년 11월 북일 국교정상화 교섭이 중단된 이유였다.

같은 시기 남북대화 역시 종말로 치달았다. 8차 고위급회담에서 소위 훈령조작 사건으로 합의에 실패한 이후 10월의 한미연례안보회의의 팀스피리트 재개 결정, 이선실 간첩사건 등으로 추가의 남북대화가 진행될 분위기가 아니었다.

결국 90년대 초반 김일성의 한미일을 대상으로 한 남방정책은 92년 한중수교를 기점으로 모두 종착점을 향해 방향을 틀고 있었다. 김일성의 남방정책의 버팀목이 되기로 한 한중수교 카드가 조기에 버려지면서, 북한의 남방정책은 성과없이 표류하고만 것이다. 한중수교를 통지 하러온 전기침에 대해 북한은 김일성-덩샤오핑 회담을 거론하면 격렬히 항의했지만 천안문 사태를 수습하고 남순강화를 통해 개혁과 연합을 지원하기 시작한 92년의 덩샤오핑과 중국에게 이같은 항변은 이미 철지난 낡두리일 뿐이었다. 남방정책의 실패와 함께 북중동맹은 더욱 멀어져만 갔다.

2) 후계자와 군부의 연합 그리고 핵 공방

90년대 들면서 후계자 김정일은 군부와의 연합에 온 신경을 집중하였다. 동구와 소련 사회주의 체제의 붕괴를 보면서 군대의 강화가 중요하다고 판단한 김정일은 군에 대한 장악에 집중하였다. 이런 차원에서 90년 5월 국방위 제1부위원장 자리에 오른 김정일은 91년 12월 노동당 제6기 19차 전원회의에서 최고사령관 자리에 추대된다. 그리고 92년 4월의 개헌에서 주석과 국방위원회를 분리시킨 다음 93년 4월 제3대 국방위원장직을 맡는다. 이 시기는 북한이 NPT를 탈퇴하고 최고사령관 명의로 준전시상태를 선포하고 청년들의 자원 입대서를 받던 때로서, 김정일의 국방위원장 추대는 군에 대한 완전한 장악과 세대교체를 의미하고 있었다.

후계자가 이처럼 군과의 연합을 통해 군에 힘을 실어줌에 따라 정책 전환의 여지는 더욱 줄어들었고, 개혁개방파들의 자리는 더욱 위태로워졌다. 그동안 군부의 공적이 되어 온 대남 경험의 대표주자 김달현이 하방된 것이 대표적 사례였다.⁶²⁾ 대외협력을 주장해 온 세력들은 입지가

62) 그 직전 시기인 7월 북한은 화폐 개혁을 통해 주민들의 소득을 보전하여 재분배 조치를 취하였다. 주민들로서는 소득이 전취당하는 결과가 되어 불만이 증증되었다.

극도로 약화될 수밖에 없었다.

92년 하반기부터는 이제 북한의 핵 문제를 둘러싼 공방이 정국의 중심이었다. 북한이 IAEA 핵안정협정을 최고인민회의에서 비준한 이후 실시된 IAEA의 사찰에서 불일치 문제가 발생했기 때문이다. 이후 국제사회의 압박은 거세졌다. IAEA는 이라크 사찰 과정에서의 실수를 만회하기 위해 매우 강경하게 대북 사찰을 요구하며 전례가 없는 특별사찰을 들고 나왔다. 그 공방 과정에서 남북채널, IAEA 채널, 북미채널을 통해 진행되던 세가지 통로가 동시에 닫히게 되었다. IAEA가 강경입장을 취하는 상황에서 남북간의 핵통제공동위원회에서의 상호사찰 논의는 더 진행되기 어려웠고 미국은 2차 캔터-김용순 회담을 거부했다. 그리고 팀스피리트 연습의 재개가 결정된 상태였지만, 회의 참석차 미국을 방문하고자 했던 김용순에 대해 비자발급이 거부됨으로써 국무부 일부 관리들이 기대했던 북미대화는 완전히 무산되었다.⁶³⁾

IAEA 사찰 후 핵문제가 부각됨에 따라 북한의 남방정책은 한치도 진척될 수 없었고 남방정책을 지원하기로 했던 기존의 동맹은 애초의 약속을 뒤집고 한중수교를 수용함으로써 외교적 고립을 피할 수 없게 되었다. 이런 상황에서 북한의 지도자가 의지할 수 있는 것은 외적 자원이 아니라 철저히 국내의 자원이었고 그것은 체제 수호의 버팀목인 군대일 수밖에 없었다. 그리고 그 군대와 의 연합과정에서의 핵심은 자율성을 담보할 수 있는 핵무장이라는 카드였다. 압박은 핵무장에 대한 의존심을 더 높이고 핵에 대한 의존은 국제사회의 압박을 또 다시 강화시켜 고립을 부르는 악순환의 텃에 빠져든 것이다. 이제 남은 것은 일전불사의 행동전 뿐이라는 것이 북한 지도부의 생각이었다.

5. 결론-자율성 함정

주체 노선과 수령제를 통해 이전 시기 내내 국내외 세력으로부터 극도의 정치적 자율성을 추구해 온 북한의 지도자들은 탈냉전기에도 그 자율성 보존에 최우선성을 둘 수밖에 없었을 것이다. 결과적으로 국내외 세력재편과 신연합 형성을 가져올 교차승인이라는 기회보다는 자력에 의한 세력 균형에 더 매력을 느꼈을 것이다. 신연합형성 과정에서 벌어질 정치적 리스크를 따져보면 합리적인 면이 없지는 않았다. 그러나 그 과정에서 정권의 자율성은 견지할 수 있었

63) Robert Gallucci et al., *Going Critical*, The Brookings Institution, 김태현 역, 2005, 『북핵위기의 전망』, 모음북스, p.21.

지만 민생은 일방적으로 희생되고 체제는 마비 직전의 나락으로 떨어지고 있었다.

물론 북한의 지도자가 교차승인의 기회를 버린 것만은 아니었다. 소위 남방정책으로 적극 대응하기도 하였다. 중소의 대한 접근이 가시화되자 대일, 대미, 남북 유화정책을 적극 추진하였다. 그러나 그 과정에서 전통적 동맹 관계를 관리하는데 실패하였다. 소련은 동북아의 세력 재편과 동맹에 대한 배려없이 패권적 행태로 대한 수교에 나섰고, 중국은 천안문 사태 이후의 국제적 압력에 밀려 동북아 세력 균형 문제와 동맹관계에서 소극적 행보에 머무르고 있었다.

이런 상황에서 김일성은 동맹과의 조율을 통한 남방정책이 아니라 자율적 의사결정을 통해 대미, 대일, 대남정책수립에 나섰다. 한소수교가 먼저 이루어져 버린 상태에서 남방정책이 성공할 수 있는 유일한 카드는 북미 혹은 북일수교가 이루어질 때까지 중국이 한중수교를 미루며 버터주는 것뿐이었다. 그러나 당시의 북중관계는 원활하지 못했고 중국은 기다려주지 않았다. 북한 내부 정치에서 친중 개혁 세력의 존재는 미약했고 오히려 민족주의 군부가 중심 세력으로 등장하기 시작했다. 동맹관계에서 북한이 지니고 있던 강한 자율성의 관성은 이런 점에서 90년대 초반의 상황에서는 북한에게 불리하게 작동하고 있는 것이 아닌가하는 의문이 제기될 정도였다.

그렇다고 북한이 미국과 일본 등 적대국의 압박에 굴복할 집단은 아니었다. 북한의 지도자는 체제의 명운을 걸고 지난 45년 동안 북한이 쌓아온 반제 역량을 동원하였다. 북한이 남방정책을 진행하면서도 동시에 핵정책을 추진한 것은 이같은 이중성에 기인하였다. 북한과 같은 체제에서 대외적 압력은 더 큰 반동을 초래할 따름이었다. 전쟁불사의 태세로 지켜온 북한의 자율성은 압박에 대해서 더욱 강하게 반응하고 있었다.

한편 북한 국내정치의 토양은 앞서 지적했듯이 새로운 세력연합을 형성할 자원이 풍부하지 못했다. 북한 지도부가 제도화해 놓은 수령제는 국내 정치에 대해 지도자의 절대적 자율성을 보장하고 있었다. 그런 상황에서 북한 내에서도 대외 협력을 통해 민생 강화를 도모하는 일단의 신정책이 제기되었지만 박철 사건이나 김달현 사건에서 보듯이 그 때마다 지도자의 강한 이데올로기적 관성과 국제 환경 변수에 부딪혀 좌절되곤 하였다.

이 시기 북한의 정책 결정 과정에 중요한 변수 중의 하나는 남북관계였다. 북한이 남북관계에서 지녀온 정당성의 우위는 북한으로 하여금 교차승인이라는 실용적 정책을 더 일찍 수용할 수 없게 만들었다. 한소수교 이전인 80년대에 실행되었다면 매우 다른 결과를 가져왔을 정책이었지만 그들의 통일 정당성 이데올로기에 막혀 한국의 유엔 단독 가입과 한소수교라는 극단적 상황이 도래하기 전까지는 정책화 대상으로 상정하는 것조차 거부될 정도였다. 정당화 기제로서 통일운동을 견지하자는 전통적 노선 때문에 북한은 당국간 회담을 진행하면서도 이에

집중하지 못하고 전민족 통전 형식의 대화체를 활성화시키는데 힘을 분산시키고 있었다. 심지어는 정경분리를 통해 남측 기업들을 동원해 남북경협을 활성화시키고자했지만, 한국 재벌과 기업의 국가의존도에 비추어볼 때 북한의 이같은 정경분리적 접근법은 한국 정부의 창구단일화 논리가 유효한 한 제대로 이행되기 어려운 것이었다.

한편 군사적으로 북한 당국은 불가침과 군축에 대해 진정성 있는 접근을 시도하였다. 70, 80년대 동원의 피로도가 극대에 달한 북한의 경제가 감당하기 어려운 군비 경쟁을 피하고 남북관계의 적대적 긴장을 완화시키기 위한 것이었다. 그러나 이미 레이건 시기 ‘군비경쟁을 통한 체제경쟁의 효율성’을 맞본 한미 당국은 북한의 불가침 논의의 진정성을 믿지도 않았을 뿐만 아니라 그것이 실행되지 못하게 하는데 역점을 두고 있었다. 그런 차원에서 한미 당국에게 부각된 것이 팀 스피리트 연습이라는 슈퍼볼이었던 것이다. 역으로 북한은 이같은 한미당국의 의도에 맞서기 위해 점점 더 핵무장에 의존하게 되었다. 전자가 대규모 전쟁 연습을 통해 북한을 군비경쟁의 틈바구니에서 질식사시키겠다는 의도에서 비롯된 것이라면 후자는 저비용의 비대칭 전력을 통한 억지전략이라는 차원에서 등장한 것이었다. 어차피 재래식 무기로는 한미와 경쟁할 수 없고 또한 남북관계의 적대적 의존성을 피할 길 없음을 잘 아는 북한 당국이 생존의 방법으로 선택한 핵전략이었다.

안타까운 것은 당시의 상황에서 북한의 전통적(대내외적) 자율성과 남북간 적대적 의존관계를 해체하기위한 유일한 방안이었던 국제적 인식공동체나 국제적 네트워크가 거의 작동하지 않았다는 점이다. UNDP의 나진선봉개발방안이 이러한 것들의 단초를 형성하는 듯 하였지만 이를 원활히 작동시킬만한 초국적 관념이 남북 간이나 동북아에는 부재했었다. 결국 기본합의서 정국은 교차승인이라는 기회공간을 열고 있었지만 진의 협상의 진정성을 승인받기도 전에 봉쇄와 핵자율성이라는 고전적 논리에 감금당해 이내 닫히고 만 것이다. 북한 지도부는 자율성 함정에 빠진 것이다.

참고문헌

- Caporaso, James, “Across the Great Divide: Integrating Comparative and Internatioanl Politics,” *International Studies Quarterly* 41, 4 (December)
- Gallucci, Robert et al., *Going Critical*, The Brookings Institution, 김태현 역, 2005, 『북핵위기의 전망』, 모음북스
- Gilpin, Robert, 1981, *War and Change in World Politics* (Cambridge University Press)

- Gourevitch, Peter, 1978, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," International Organization 32, 4 (Autumn)
- Gourevitch, Peter, 1986, Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises (Cornell U.P.)
- Keohane, Robert and Helen Milner eds., 1996, Internationalization and Domestic Politics (Cambridge U.P.)
- Mansurov, Alexandre, 1994, "North Korean Decision-Making Process Regarding the Nuclear Issue," Nautilus Institute Special Report (May)
- Moravcsik, Andrew, 1997, "Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics," International Organization 51, 4 (Autumn)
- Park, Kyung-Ae, 1997, "Explaining North Korea's Negotiated Cooperation with the U.S.," Asian Survey 37, 7 (July)
- Risse-Kappen, Thomas, 1994, "Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War," International Organization, Vol. 48, No. 2 (Spring)
- Rose, Gideon, 1998, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," World Politics 51, 1 (October)
- Schurmann, Franz, 1974, The Logic of World Power: An Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics (Pantheon Books)
- Shirk, Susan, "국제화와 중국의 경제개혁," Robert O. Keohane & Helen Miller eds., Internationalization and Domestic Politics, Cambridge Univ. Press, 1996, 김기석 외 역, 『국제화와 국내정치』, 한울아카데미, 1999
- Waltz, Kenneth, 1959, Man, the State, and War (Columbia U.P.)

- 고대원, 2003, "대북정책의 국내정치적 결정요인: 분석틀과 사례분석," 『한국과 국제정치』 19, 4
- 고유환, 1997, "북한의 대내정치와 대남정책의 상관성 분석," 『통일경제』(1월호)
- 고정웅 편, 1995, 『조선로동당의 반수정주의 투쟁 경험』(평양: 조선로동당출판사)
- 고정웅 · 리준항, 1995, 『조선로동당의 반수정주의 투쟁 경험』(평양: 사회과학출판사)
- 김성철, 2000, "외교정책의 환경 · 제도 · 효과의 역동성: 북방정책 사례 분석," 『국제정치논총』 40권 3호
- 김용현, 2004, "북한 내부정치와 남북관계: 7.4 남북기본합의서와 6.15 비교," 『통일문제연구』 42호
- 김용호, 2001, "국내정치와 남북관계," 『한국군사』 4호
- 김일성, "북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어나가자-북남고위급회담 쌍방대표단 성원들과 한 담화 (1992년 2월 20일)" 『김일성저작집 43권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김일성, 1984, "독립채산제를 바로 실시하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여," 『김일성 저작집 38권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김일성, 1986, 「기술혁명을 다그치며 금속공업을 발전시키는데 대하여(1986.2.5~8)」, 『김일성저작집 39권』(평양: 조선로동당출판사)

- 김일성, 1988, “주체의 혁명적 가치를 튼튼히 고수하며 사회주의 건설을 힘있게 다그칠데 대하여(1988.3.7),” 『사회주의 경제관리 문제에 대하여 7권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김일성, 1990, 신년사
- 김일성, 1993, “미국 <워싱턴타임스> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답(1992. 4.12)” <조선중앙연감> 93년 <위대한 김일성 동지의 로작>편
- 김일성, 1995, “미국 <워싱턴타임스> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답(1994.4.16),” <조선중앙연감> 95년 <위대한 김일성 동지의 로작>편
- 김일성, 1995, 신년사, 1989.1.1, 『김일성 저작집 41권』(평양: 조선로동당출판사, 1995)
- 김일성, 1996, 『현 시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여(1992.12.14), 『김일성 저작집 44권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김정일, 『주체사상에 대하여, 『김정일선집 7권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김정일, 1974, “전당이 동원되어 70일전투를 힘있게 벌리자(1974.10.9),” 『주체혁명위업의 완성을 위하여 3권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김정일, 1986, “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여(1986.1.3),” 『김정일 선집 8권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김정일, 1997, “당을 강화하고 그 령도적 역할을 더욱 높이자(1989.6.9),” 『김정일 선집 9권』(평양:조선로동당출판사)
- 김정일, 1997, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선(1992.1.3),” 『김정일 선집 12권』(평양:조선로동당출판사)
- 김정일, 1997, “사회주의의 사상적 기초에 관한 몇가지 문제에 대하여(1990.5.30),” 『김정일 선집 10권』(평양:조선로동당출판사)
- 김정일, 1998, “사회주의는 과학이다(1994.11.1),” 『김정일 선집 13권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김정일, 1998, “사회주의에 대한 훼방은 허용될 수 없다.(1993.3.1),” 김정일, 『김정일 선집 13권』(평양: 조선로동당출판사)
- 김정일, 1998, 『김정일 선집 13』(평양: 조선로동당출판사)
- 노태우, 2011, 『노태우 회고록 하』(조선뉴스프레스)
- 리신호, 1992, 『새로운 무역체계의 본질적 특성과 그 우월성』, 《경제연구》1992년 4호 (평양: 사회과학출판사)
- 문수언, 1991, 『탈정치적 제도화의 역설과 북방정책』 『서울대학교 국제문제연구소 논문집』 15집
- 박철언, 2005, “지금은 대북밀사 파견 필요한 때” 통일뉴스, 2005년 05월 12일
- 박철언, 2005, 『바른역사를 위한 증언 1』(랜덤하우스중앙)
- 배중윤, 2003, “1990년대 한국의 대북정책과 관료정치: 통일부와 국가정보원을 중심으로,” 『한국정치학회보』 37, 8
- 백낙청 『한반도식 통일 현재진행형』 창비, 2006
- 서진영·유길재, 1997, “김일성 이후 북한의 대외정책: 초국가적 관계, 국내정치구조, 대외정책 변화의 동학,” 『아시아 연구』 40
- 설규상, “동북아 안보 다자주의와 인식공동체의 역할,” 『동서연구』 제20권 1호(2008)

- 손호철, 2002, “대북포용정책과 남남갈등,” 『남북한관계의 회고와 전망』(한국정치학회 하계학술대회 논문집)
- 스즈키 마사유키 지음, 유영구 역, 1994, 『김정일과 수령제사회주의』(중앙일보사)
- 안경모, 강혜석, 201, “북한대남전략의 변화,” 서울대 정치학과대학원 세미나 발표논문
- 안문석, 2008, “북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치모델의 적용,” 『한국정치학회보』42, 1
- 양문수, 2004, 「북한의 경제발전과정에서 세계체제의 영향」, 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』(황금알)
- 오병훈, 1994, 『북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서 정책변화의 역동성』(고려대학교 박사학위논문)
- 이상옥, 『전환기의 한국외교』, 삶과 꿈, 2002
- 이정진, 2003, “대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력,” 『국제정치논총』43, 1
- 이종석, 『분단시대의 통일학』한울아카데미, 1998
- 임수호, 2007, 『실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006)』(서울대 박사학위논문)
- 장달중, 1996, “냉전체제와 남북한의 국가발전,” 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』(경남대극동문제연구소)
- 조선로동당력사연구소, 2006, 『위대한 수령 김일성 동지 혁명 역사』(평양: 김일성 종합대학출판사)
- 최완규, 1995, “전환기 남북한의 국내정치와 통일게임,” 『한국과 국제정치』11, 2
- 최완규, 1998, “김정일정권의 대남정책 변화요인과 방향 연구(1994~1998): 북한 국내정치와 대남정책과의 상관성을 중심으로,” 『안보학술논집』
- 한기범, 2009, 『북한정책결정과정의 관료정치』(경남대 박사학위논문)
- 호요방의 신의주 방문시 김일성-김정일과의 대담-胡耀邦同金正日在新義州訪問時的談話, 1985(기록)

국내정치와 남북한관계

김영삼정부 시기 북한의 대남정책과 남북관계

발표 임수호 (삼성경제연구소)

국내정치와 남북한관계

임수호 (삼성경제연구소)

1. 왜 국내정치인가?

냉전시기 남북한관계는 냉전적 국제질서라는 국제체계(international system) 변수에 의해 압도적으로 규정되었다. 이는 비단 남북한관계가 미국과 소련을 정점으로 하는 진영대립의 복사판이었기 때문만이 아니라, 냉전구조 자체가 이데올로기를 매개로 국내정치질서까지 일원적으로 규정하는 성질의 것이었기 때문이다.¹⁾ 이런 점에서 탈냉전은 남과 북의 국내정치질서를 국제체제의 구속력으로부터 이완시킴으로써 남북한관계에서 국내정치(domestic politics) 변수가 작동할 수 있는 공간을 열었다고 할 수 있다.

물론 그렇다고 해서 우리는 남과 북의 국내정치변수가 탈냉전기 남북한관계를 설명하는 유일하거나 가장 중요한 변수라고 말할 수는 없을 것이다. 유럽과 달리 한반도에서는 아직 냉전적 대립구조가 완전히 해소되지 않았고, 수십 년간 내재화된 냉전적 대립의 관성이 남과 북의 정치질서 속에서 여전히 강력한 영향력을 발휘하고 있으며, 무엇보다 냉전 종식 이후 동북아에 새롭게 등장하고 있는 국제질서의 구속력으로부터 남북한관계가 완전히 이탈할 수는 없기 때문이다.²⁾ 특히 최근 중국이 부상하고 미중갈등이 심화되면서 과거 북중러 북방삼각과 한미일 남방삼각이 대립하던 것과 유사한 신냉전적 질서가 동북아에 형성되는 것 아니냐는 우려의 목소리마저 나오고 있는 상황이다.³⁾ 그러나 설사 향후 그러한 질서가 등장하더라도 그 대립의

1) 장달중, "냉전체제와 남북한의 국가발전," 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』(경남대국동문제연구소, 1996).

2) 장달중·이정철, "냉전과 탈냉전의 남북관계," 『세계정치』24권 1호 (2002).

3) 탈냉전 이후 동북아나 중앙아시아 등에서 갈등이 증대될 때마다 언론이나 정치권, 정책씨름을 중심으로 신냉전(neo-cold war) 담론이 회자되곤 했지만 아직 이 용어가 본격적인 학술적 분석의 대상으로 수용된 것은 아닌 것으로 보인다. 신냉전과 관련하여 국내연구로는 다음을 참조. 이상만, "동북아 신냉전과 중국의 반패권전략," 『북한연구학회보』5, 2 (2001); 장달중·임수호, "부시행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마," 『국가전략』10, 2 (2004); 김열수, "신냉전 질서의 등장 가능성과 한계," 『국가전략』14, 4 (2008); 김용환, "중앙아시아 지역안보체제의 국제정치학적 의미," 『국제지역연구』13, 4 (2010).

성격 자체는 이데올로기를 매개로 국내질서까지를 전일적으로 규정했던 과거의 냉전적 질서와는 사뭇 다른 것이 될 가능성이 높아 보인다. 따라서 향후 동북아에 어떠한 새로운 국제질서가 수립되더라도 냉전질서와 같은 국내외를 일통하는 전일적 체계가 수립되지 않는 이상 국내정치변수를 떠나 남북한관계를 설명하는 시도는 한계를 가질 수밖에 없을 것이다.

그러나 탈냉전 이후 20년 이상의 시간이 흘렀음에도 남북한관계에 대한 학술적 연구에서 국내정치변수는 별로 주목받지 못했던 것이 사실이다. 그간 대부분의 연구는 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 국가 단위 혹은 정권 단위를 행위의 주체로 설정하고 양자 간의 전략적 상호작용 차원에서 남북한관계를 분석하였던 것이다. 여기서 행위의 주체는 내부동학이 사상된 단과압적(unitary) 존재로 간주되었으며, 행위의 목적은 국가이익으로서 주어진 것으로 간주되었다. 또한 국가전략의 변화나 그에 따른 정책변화, 혹은 남북한관계의 변화는 주로 국제체계변수, 예컨대 남북한간 세력균형이나 동아시아 국제질서의 구속력을 통해 설명되거나 남북한간 경제적, 제도적 상호의존성의 증대를 통해 설명되었으며, 그 틈바구니에서 남북한간 정체성의 재구성을 통한 남북한관계의 변화 가능성을 진단하는 연구들이 일부 존재해왔다. 그러나 이러한 접근들은 모두 국가내부의 정치동학을 사상한다는 점에서는 별반 차이가 없는 것이다. 요컨대 현재까지 남북한관계 연구는 국제정치학의 주류이론인 고전적 현실주의와 신현실주의(neorealism), 기능주의와 신제도주의, 그리고 부분적으로 구성주의의 분석틀 속에 갇혀 있었다고 해도 과언이 아니다.⁴⁾

남북한관계를 설명하는데서 국내정치변수를 도입하는 것은 학술적 공백을 메운다는 의의 이외에도 현실의 정책적 필요에 의해서도 제기되고 있다. 최근 우리는 국내정치변수가 남북한관계에 미치는 영향을 실감하고 있다. 한국에서는 2007년 대선과 2008년 총선에서 보수주의 정치세력이 승리한 이후 이른바 ‘진보집권 10년’ 간 지속되어온 대북 포용정책에 대한 근본적인 수정작업이 추진되어 왔다. 그리고 이와 함께 2008년 봄부터 남북한관계는 당국간 관계의 중단, 민간 경제협력사업의 위축, 그리고 서해 NLL에서의 군사적 긴장 고조 등 급격히 경색국면으로 빠져들었다. 물론 남북한관계 경색의 원인을 한국정부의 정책변화로만 돌릴 수는 없을 것이고, 또한 주된 원인도 아닐 것이다. 그러나 한국정부의 대북정책이 남북한관계 경색의 한

4) 2000년 6월 남북정상회담 이후 열린 한국정치학회 추계학술회의는 남북한관계와 국제정치이론을 명시적으로 접목시키려는 시도였다. 또한 여기서 발표된 6편의 논문은 그 접목의 현주소와 한계를 그대로 보여주고 있다. 김태현, “남북한 관계의 이상과 현실: 현실주의 국제정치이론의 입장에서 본 남북한 관계”; 양준희, “현실주의 국제정치이론과 남북관계”(이상 현실주의); 구갑우·박건영, “자유주의 입장에서 본 남북관계”; 정진영, “자유주의 국제정치이론과 남북관계: 협력과 평화의 제도화”(이상 기능주의·제도주의); 전재성, “구성주의 국제정치이론과 남북관계”; 이근, “남북정상회담과 구성주의: 양면게임을 통한 정체성의 변화 모색”(이상 구성주의).

원인이라면, 그것을 재평가하는 것은 분명히 필요한 작업이며, 그것은 정책 정당성 주장의 근거에 깔려 있는 정치적 배경에 대한 분석으로부터 시작되어야 할 것으로 보인다.⁵⁾ 이는 향후 새로운 정권교체가 어떤 대북정책을 낳을 것인지를 예측하는데서도 중요한 의미를 갖는다.

북한의 경우도 마찬가지이다. 북한 당국은 남북한관계 경색의 원인을 한국정부의 대북 강경 정책으로 돌리고 있지만, 상당수 연구자들은 2008년 여름부터 시작된 김정일 국방위원장의 건강이상과 그에 따른 무리한 후계체제 구축작업과 무관하지 않다고 분석하고 있다. 대남 대결국면을 조장하여 후계승계에 필요한 권력과 권위의 기반을 인위적으로 마련하려는 의도라는 것이다.⁶⁾ 김일성 사후 김정일체제의 공식 등장과정에서 군부의 역할이 확대된 경험이 김정 은으로의 후계체제 구축과정에서 확대 재생산될 가능성도 배제할 수 없다. 이와 더불어 김정 은의 권력과 권위가 아버지 김정일의 그것에 훨씬 못 미친다는 점을 감안한다면, 향후 북한의 대남, 대외정책에서 국내정치변수가 미치는 영향은 점점 더 커질 것으로 전망된다. 한국의 대 북정책을 정립하는데서 북한의 국내정치변수를 중요하게 고려해야 하는 시점이 도래하고 있 는 것이다.

이 글은 탈냉전기 남북한관계를 분석하기 위해서는 국제체계변수와 더불어 국내정치변수를 동시에 고려해야 한다는 문제의식에서 출발한다. 남북한관계를 한국의 대북정책과 북한의 대 남정책의 상호작용 결과로 가정할 때, 한국과 북한의 국내정치변수가 어떻게 국제체계변수와 맞물려 대북정책과 대남정책 결정에 영향을 미치는지 그 메카니즘을 파악해보는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해 우선 제2절에서는 대북정책과 대남정책 결정에서 국제체계변수가 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 현실주의와 신현실주의 패러다임을 통해 검토한다. 다음으로 제3 절에서는 대북정책과 대남정책 분석에서 국내정치변수가 어떻게 활용될 수 있는지를 기존 연 구들을 통해 검토한다. 마지막으로 제4절에서는 이상의 논의를 종합하여 국내정치변수와 국 제체계변수를 동시에 고려하여 대북정책과 대남정책을 설명할 수 있는 분석의 틀을 제시할 것 이다.

5) 시론적 연구로는 임수호, "한국의 정권교체와 대북정책 변화: 이명박 정부를 중심으로," 『한국정치연구』19, 2 (2010).

6) 예컨대 정규섭, "김정일 정권의 전안함 도발동기 분석," 『국방연구』53, 3 (2010).

2. 국제체계변수와 대북·대남정책: 현실주의의 가능성과 한계

일국의 외교정책은 상당부분 국내정치적 산물이다. 우리는 흔히 ‘한국’의 외교정책이나 ‘미국’의 외교정책을 이야기하지만, 엄밀히 따지자면 그러한 ‘국가’의 외교정책이란 존재하지 않는다고도 말할 수 있다. 왜냐하면 외교정책은 항상 특정한 시기의 특정한 정부의 외교정책이며, 그것은 상당부분 당시의 국내정치적 상황을 반영하는 것이기 때문이다. 예컨대 어떤 사회적 지지기반과 이념적, 정책적 지향을 가진 정당이 집권하고 있는가, 외교현안이 발생했을 때 여당과 야당의 대립구도와 의석분포, 국민적 지지도는 어떠한가, 특정현안에 대한 여론의 향방은 무엇인가? 현직 대통령의 정치철학과 외교철학은 무엇이며, 외교정책 결정과정에서 대통령과 그의 참모들, 그리고 관료조직의 역할분담은 어떻게 이루어지고 있는가? 외교정책 결정과정에 참여하는 소규모 의사결정집단의 구성원은 누구이며 그 내부에서는 어떤 정치적 동학이 작동하고 있는가? 외교정책의 결정과정과 집행과정에서 어떤 관료조직이 참여하고 있으며 그들 사이에, 그리고 각 조직 내부에서는 어떠한 동학이 작동하고 있는가? 이러한 질문들을 고려하지 않고 일국의 외교정책을 충분히 설명하기란 불가능하다.⁷⁾

물론 우리는 설명의 풍부함이나 정확성을 희생시킨다면 이러한 개인변수, 집단변수, 정치과정변수를 포함한 포괄적인 국내정치변수를 굳이 개입시키지 않더라도 일국의 외교정책을 설명할 수 있을 것이다. 오히려 예측력의 측면에서는 소수의 변수만을 도입한 간결한 설명이 더 큰 통찰력을 제공할 수도 있을 것이다. 어떤 접근법이 더 우월한가는 접근법 자체가 아니라 그것을 적용하는 상황에 달려있다. 어떤 상황에서는 풍부한 설명이, 어떤 상황에서는 간결한 설명이 보다 우월한 설명이 될 수 있다. 통상적으로 국내정치변수를 도입하여 외교정책을 분석하려는 접근이 만개한 것은 탈냉전 이후부터이다. 이는 냉전이라는 국제체계의 제약이 약화되었기 때문이고, 이와 함께 그간 들여다 볼 수 없었던 공산주의국가들의 정치과정이라는 암상자를 들여다볼 수 있게 되었으며, 또한 미국을 포함한 서구국가들의 외교정책결정과정 역시 보다 투명해졌기 때문이다.⁸⁾

외교정책분석에 동원할 수 있는 가장 오래되고 간결한 이론적 자원은 고전적 현실주의이다. 여기서 외교정책의 결정과 집행 주체는 힘(power) 혹은 국가이익을 추구하는 하나의 인격체

7) 벨러리 허드슨(신육희 외 역), 『외교정책론』(을유문화사, 2009).

8) 외교정책분석의 역사에 대해서는 허드슨, 위의 책, 제1장 참조.

로서의 ‘국가’이며, 외교정책은 국제정치에서 상대적 힘의 우위를 유지하거나 달성하기 위한 수단, 보다 일반적으로 이야기하면 국가이익을 달성하기 위한 수단으로서의 의미를 갖는다.⁹⁾ 그런데 이러한 고전적 현실주의의 패러다임은 특별한 것이 아니라 우리가 한국의 대북정책이나 북한의 대남정책을 분석할 때 통상적으로 채택하는 접근법이기도 하다. 예컨대 우리는 남북한관계에서 한국의 국가이익을 ‘존망의 이익’ (survival interest: 침략억제 및 억제실패 시 격퇴, 대량살상무기 공격·위협 방지, 급변사태 대비), ‘핵심적 이익’ (vital interest: 분단상태의 평화적 관리, 군비통제, 군축), ‘중요한 이익’ (major interest: 남북관계 개선발전, 민족경제의 발전, 통일에 유리한 국제환경 조성·활용, 북한의 변화유도) 등으로 분류하고, 구체적인 대북정책을 이러한 국가이익 혹은 그 조합의 발현으로 설명하곤 한다.¹⁰⁾ 또한 북한의 국가이익을 ‘생존’ (정권유지 혹은 체제유지), ‘경제발전’, ‘적화통일’ 등으로 규정하고, 구체적인 대남정책을 이러한 국가이익의 발현으로 설명하곤 한다.¹¹⁾

그러나 대북정책 혹은 대남정책을 관통하는 이러한 국가이익들 중에서 언제 어떤 이익이 더 부각되는지, 그리고 어떤 이익의 조합이 구체적 정책을 구성하는지는 고전적 현실주의의 패러다임 내에서는 설명될 수 없다는 것이 문제이다. 그것은 국가 내부에서 구성되는 것인데, 현실주의는 국가내부에서 전개되는 이익구성과정을 사상하기 때문이다. 국제정치의 주요행위자는 국가이지만 국가이익은 고정된 것이 아니라 사회적 지배연합에 의해 결정된다는 길핀의 주장을 따를 경우, 고전적 현실주의는 지배연합의 이익을 국가이익으로 포장하기 위한 수단에 불과하게 된다.¹²⁾

현재 한국사회에서 벌어지고 있는 대북정책 논쟁은 이러한 고전적 현실주의의 한계를 적나라하게 드러내주고 있다. 예컨대 우리는 비핵화와 남북한관계의 평화적 관리 중 어느 것에 더 우선순위를 둘 것인지를 두고 논쟁을 벌이고 있다. 또한 북한의 변화압박과 남북한관계의 평화적 관리의 우선순위 역시 중요한 쟁점사항이다. 대체적으로 김대중, 노무현정부는 남북한관계의 평화적 관리에 정책 우선순위를 두어왔으나, 이명박정부는 비핵화와 북한의 변화에 정책 우선순위를 두고 있는 듯하다. 그런데 각 정부는 자신의 정책 우선순위를 객관적 국제환경을 반영한 국가이익 차원에서 정당화하지만, 실상 정부별로 정책 우선순위가 차이가 나는 것은 정책결정자를 포함한 통치집단의 신념체계의 차이를 떠나서는 설명될 수 없다. 그리고 이러한

9) 한스 모겐소(이호재 역), 『현대국제정치론』(법문사, 1987).

10) 구영록, “대외정책의 핵심개념으로서의 국가이익,” 『한국과 국제정치』10, 1(1994), pp.10~12; 전성훈, “한국의 국가이익과 국가전략,” 『국가전략』5, 2(1999), pp.184~185; 임동원, “한국의 국가전략: 개념과 변천과정,” 백종천 편, 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』(세종연구소, 2004), pp.48~50; Donald Nuechterlein, “The Concept of ‘national interest’: a time for new approach,” Orbis (Spring, 1979), pp.79~80.

11) 백학순, “대남전략,” 정성장 외, 『북한의 국가전략』(한울, 2003).

12) Robert Gilpin, War and Change in World Politics (Cambridge University Press, 1981), ch.1.

차이를 가져온 것은 두말 할 것도 없이 정권교체와 그에 따른 정권 지지기반의 변화였다.¹³⁾ 정책 우선순위나 국가이익 우선순위의 변화는 국제환경의 중대한 변화가 있을 경우 발생하기도 하지만, 그것 없이도 정권교체라는 국내환경의 변화만으로도 얼마든지 변화할 수 있는 것이다. 이런 점에서 고전적 현실주의의 패러다임은 정권교체에 따른 정책변화를 사후적으로 해석하고 정당화하는 기능 이상은 하기 어렵다.

신현실주의 역시 외교정책을 설명하는데 흔히 동원되는 이론적 자원이다. 주지하듯이 신현실주의 국제정치이론은 체계이론이지 국가의 행동을 설명하기 위한 외교정책이론은 아니다. 월츠가 지적하듯이, “체계이론은 구조가 (국가에) 어떤 압력과 가능성을 제기하는지를 말해준다. 그러나 이러한 압력과 가능성에 대해 개별 국가들이 어떻게, 얼마나 효과적으로 반응하는지는 설명할 수 없다.”¹⁴⁾ 그러나 국제정치의 구조는 국가의 행동에 유인을 제공하고 제약을 가한다는 의미에서 외교정책 분석에 활용될 수 있고, 또 빈번히 활용되어 왔다.¹⁵⁾ 물론 강대국간 힘의 분포를 의미하는 ‘체계’가 남북한관계에 직접 적용되기는 어렵다. 특히 냉전이라는 양극적 국제체계가 붕괴된 이후 아직 이렇다 할 새로운 체계가 등장하지 않고 있는 작금의 현실에서는 더욱 그렇다.¹⁶⁾ 대체로 탈냉전기 한국의 대북정책이나 북한의 대남정책을 체계분석을 통해 설명하려는 연구들은 미국, 일본, 중국이라는 동아시아 주요 강대국들 사이의 관계, 한국이나 북한이 이들과 맺고 있는 동맹관계, 그리고 남북한간 힘의 균형 등이 한국이나 북한에 각각 제공하는 기회(유인)와 위협(제약)을 분석하는 차원에 머물러 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 그렇다고 하더라도 신현실주의적 접근은 한국과 북한의 외교정책을 설명하는데 통찰력을 제공해주고 있는 것이 사실이다.

예컨대 우리는 다음과 같은 예비적 가설을 세울 수 있다. 첫째, 남북한간 힘의 분포에서 일국이 우위를 점하는 경우에는 그 나라는 상대방에 대해 수정주의적인 정책을 펴려는 유인을 갖게 될 것이다. 왜냐하면 남북한은 태생적으로 통일을 지향하는데 힘의 우위는 그러한 지향을 실현할 수 있는 기회의 창을 열어주기 때문이다. 이 상황에서 만일 한반도를 둘러싼 주요 강대

13) 임수호, “한국의 정권교체와 대북정책 변화,” pp.138~147.

14) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (McGraw-Hill, 1979), p.73.

15) Colin Elman, “Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy,” *Security Studies* 6, 1 (Autumn, 1996).

16) 냉전 종식 이후 국제질서를 미국 중심의 단극질서 혹은 패권질서로 볼 수 있을지에 대해서는 다양한 시각이 제시되어 왔다. 단극질서(패권질서)로 보는 시각으로는 William Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security* 24, 1 (Summer, 1999). 잠재적 다극질서로 보는 시각으로는 Kenneth Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security* 25, 1 (Summer, 2000). 단극적 성격과 다극적 성격이 복합된 단-다극질서(uni-multipolar system)로 보는 시각으로는 Samuel Huntington, “The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs* 78, 2 (March/April, 1999). 한편 조셉 나이는 2000년대 초반 당시의 국제질서를 군사적 단극과 경제적 다극의 중층구조라고 설명한 바 있는데, 이는 오늘날 미중관계를 설명하는데 시사하는 바가 크다. Joseph Nye, “The Information Revolution and the Paradox of American Power,” *American Society of International Law, Proceedings of the Annual Meeting, Washington* (April 2-5, 2003).

국(남북한의 후견국들)간 관계가 적대적인 경우에는 적대적인 수정주의정책(흡수통일 혹은 무력통일)으로, 우호적인 경우에는 우호적인 수정주의정책(관여정책)으로 나타날 것이다. 만일 동아시아 주요 강대국간 관계가 적대적인 상황에서 우호적인 수정주의정책을 펴거나 반대로 우호적인 상황에서 적대적인 수정주의정책을 펴게 되면 동맹국과의 갈등에 따른 피해, 이른바 ‘구조의 보복’이 뒤따르기 때문이다.

반대로 둘째, 남북한간 힘의 분포가 균형 상태인 경우에는 쌍방은 현상유지적 정책을 펴려는 유인을 갖게 될 것이다. 힘의 균형 상태에서 우호적인 수정주의정책은 유화정책에 다름 아니며, 적대적인 수정주의정책은 자칫 쌍방이 공멸하는 상황을 초래할 수 있기 때문이다. 이 상황에서 만일 한반도를 둘러싼 주요 강대국간 관계가 적대적인 경우에는 적대적 현상유지정책(봉쇄)으로, 우호적인 경우에는 우호적 현상유지정책(테탕트)으로 나타날 것이다. 이 경우 역시 만일 동아시아 주요 강대국간 관계가 적대적인 상황에서 우호적인 현상유지정책을 펴거나 반대로 우호적인 상황에서 적대적인 현상유지정책을 펴는 경우에는 동맹국과의 갈등에 따른 피해가 초래될 수밖에 없다. 이를 간략히 도식화 하면 다음과 같다.

〈표 1〉 국제체계변수와 대북(대남)정책

		강대국간 관계	
		적대	우호
남북한간 힘의 분포	우위	흡수통일, 무력통일 (①)	관여정책 (②)
	균형	봉쇄정책 (③)	테탕트 (④)

우리는 이러한 단순한 도식만을 가지고도 남북한관계의 과거와 미래를 매우 통찰력 있게 설명할 수 있다. 〈표 1〉에서 ①은 북한의 한국전쟁 도발을 명쾌하게 설명한다. 한국전쟁 도발은 미소냉전 상황에서 한국에 대한 북한의 힘의 우위가 표출된 정책이었다. ③은 한국전쟁 이후 냉전시기 대부분의 기간 동안 한국과 북한의 대북, 대남정책에 해당한다. 한국전쟁 이후 1970년대의 테탕트를 제외하면 동아시아를 둘러싼 열강간 관계는 적대적이었다. 평가에 따라 달라지는 미세한 차이를 제외하면 남북한간 힘 관계 역시 균형을 유지하고 있었다고 봐도 무방하다.¹⁷⁾ 따라서 냉전시기 대부분의 기간 동안 남과 북이 상대방에 대해 추구한 기본적인(default) 정책은 봉쇄정책이었다.

④는 1970년대 동서 데탕트를 배경으로 한 남과 북의 화해정책에 해당한다. 남과 북은 1971년 11월부터 1972년 3월까지 적십자 실무접촉, 1972년 5월~6월 이후락-박성철 교차방문을 거쳐, 동년 7월 4일 '7.4 공동성명'을 발표하는 등 화해정책을 추진하였다. 화해정책(데탕트)은 관여정책(engagement)과는 다르다. 관여정책은 상대방의 의도나 행동을 변경시키기 위해 물질적 이익을 제공하는 것인데, 이는 힘의 우위에 있는 국가만이 취할 수 있는 정책이다. 힘의 균형 상태에서는 관여정책으로 인한 물질적 이익의 이전이 힘의 균형에 영향을 미칠 수 있기 때문에 추진될 수 없는 것이다.¹⁸⁾ 1970년대의 남북한간 화해정책이 탈냉전 이후 관여정책과 다른 점이 여기에 있다. 한편 남과 북의 데탕트는 동서 데탕트보다 훨씬 짧았는데, 이는 박정희 정권과 김일성 정권이 장기독재체제 수립이라는 국내정치적 이익을 고려하여 동서 데탕트라는 구조의 압력으로부터 '일탈'했기 때문이다.¹⁹⁾ 따라서 동서 데탕트가 여전히 진행되고 있던 1970년대 중후반 한미관계와 북소, 북중관계는 심각한 갈등을 동반할 수밖에 없었다.²⁰⁾

한편 ②는 탈냉전 이후 노태우, 김대중 정부에서 추진한 대북 관여정책에 해당한다. 냉전 종식과 함께 남북한간 힘의 균형 상태는 한국의 우위로 극적으로 반전되었고, 국제무대에서는 소련(러시아)과 중국이 미국적 질서에 편승하는 상황이 연출되었다. 부시(Bush Senior)행정부와 클린턴행정부는 중국이나 러시아 등에 대해 기본적으로 관여정책(engagement and enlargement)을 추진하였다. 이에 따라 노태우정부와 김대중정부의 대북 관여정책은 기본적으로 미국의 지지 하에 전개될 수 있었다. 반면 클린턴행정부가 대중국 관여정책을 폈던 상황에서 ①에 근접하는 대북 강경정책을 폈던 김영삼 정부나 부시(Bush Junior)행정부가 대중국 봉쇄정책을 폈던 상황에서 대북 관여정책(②)을 폈던 노무현 정부는 한미갈등이라는 '구조의 보복'을 피할 수 없었다. 이명박정부의 대북정책을 흡수통일정책이라고 이야기하기는 어렵지만 미중관계가 갈등적 상황에서 대북 강경정책을 폈기 때문에 한미관계에는 피해가 초래되지 않았다.

물론 부시행정부의 대중국정책을 봉쇄정책으로 규정하는데는 이견이 있을 수 있다. 사실 이 시기 미국의 대중국정책은 관여에서 봉쇄로 이행하는 과정에서 반테러전쟁으로 인해 그 이행

17) 함택영에 따르면, 군사비누계 비율을 기준으로 할 때 남북한간 재래식전력 균형은 1977년~1979년을 기점으로 북한 우위에서 한국우위로 전환되었다. 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』(법문사, 1998). 그러나 군사비누계 비율만으로 재래식전력 균형을 평가할 수는 없다. 또한 냉전시기에는 한미군사동맹, 북소/북러 군사동맹이 남북한간 군사력균형을 보전하고 있었기 때문에 냉전시기 동안에는 남북한간 전력의 균형상태에 있었다고 보는 것이 타당하다고 판단된다.

18) 전재성, "관여정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책," 『국제정치논총』43, 1 (2003).

19) 7.4 공동성명 직후인 10월 박정희정권은 영구집권을 위해 유신을 단행했고, 동년 12월 김일성정권은 수령제를 제도화한 사회주의헌법을 채택했다. 이에 따라 남북한관계는 다시 경색되기 시작했으며, 1973년 8월 김대중 납치사건을 계기로 남북한간 접촉은 다시 단절되었다.

20) 한국전쟁 이후 최근까지 남북한과 주변 강대국간 관계에 대해서는 Chae-Jin Lee, *A Troubled Peace: U.S. Policy and the Two Koreas* (John's Hopkins University Press, 2006).

속도가 지연됐던 시기로도 볼 수 있기 때문이다.²¹⁾ 또한 미중관계는 적대적 관계와 우호적 관계를 반복했지만, 동아시아질서는 여전히 미국 우위의 질서였고 중국은 이에 편승하는 구조였기 때문이다. 따라서 위에서 노무현정부의 대북정책에 대해 신현실주의 체계분석을 시도하는 것은 무리가 따를 수 있다. 그러나 이러한 도식은 미래 남북한관계에 함의하는 바는 적지 않을 것으로 보인다. 미래 동아시아에 미중간에 양극적 질서가 형성되거나 갈등이 구조화 되는 경우, 그리고 북한의 핵개발이 진척되어 명실상부한 핵보유국으로 등장하여 남북한간 힘의 분포가 다시 균형상태로 되돌아가는 경우 ③의 상황이 도래할 수 있음을 예고하고 있기 때문이다.

그러나 이러한 통찰력의 제공에도 불구하고 신현실주의 패러다임은 구체적인 정책의 전개와 전환을 설명하는 데는 한계를 가질 수밖에 없다. 예컨대 1970년대 박정희정권과 김일성정권, 그리고 김영삼정부와 노무현정부가 구조의 압력으로부터 '일탈' 한 것은 체계분석으로는 잘 설명되지 않는다. 또한 동일한 구조의 압력 하에 놓여 있었음에도 노무현정부와 이명박정부가 전혀 다른 대북정책을 추진한 것 역시 체계분석으로는 설명되지 않는다. 따라서 이러한 공백을 메우기 위해서는 국내정치변수를 도입함으로써 체계변수와 국내정치변수가 어떻게 상호작용하는지를 규명해야 한다.

3. 국내정치변수와 대북·대남정책: 기존연구 검토

일국의 외교정책에 영향을 미치는 국내정치변수는 다양하다. 가장 미시적 수준에서는 최고 정책결정자의 신념, 동기, 정책결정 스타일, 인지능력 등 연구자에 따라 운영코드, 정책방향, 인지지도 등으로 불리는 개인적 특성이 영향을 미칠 것이고, 거시적 수준에서는 정치체제의 특성, 사회집단의 역할과 국가의 자율성, 여론, 지배연합의 성격과 정치적 역관계, 여론, 나아가 해당 사회의 문화를 비롯한 사회적 특성 역시 영향을 미친다. 또한 중간 수준에서는 정책결정 집단의 내부적 특성과 집단내, 집단간 정치동학 역시 외교정책 결정에 중요한 영향을 미친다.²²⁾

그러나 현실의 분석에서는 이 모든 변수를 다 동원하는 것은 불가능할 뿐 아니라 불필요하다고

21) 반면 반테러전쟁 자체가 대중국 봉쇄정책과 모순되지 않는다는 주장도 있다. 장달중·임수호, "부시행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마."

22) 허드슨, 『외교정책론』, 제2장~제6장.

하겠다. 따라서 어떤 구체적인 국가의 외교정책을 실제로 분석하기 위해서는 먼저 해당 국가에서는 어떤 변수들이 외교정책결정에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 변수인지를 파악하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 로즈노우는 국가의 크기, 경제발전 정도, 그리고 정치체제의 개방성에 따라 개인수준 변수(최고지도자의 성격), 역할수준 변수(최고지도자가 맡고 있는 역할), 정부수준 변수(국내정치), 사회수준 변수(국가속성, 문화), 국제체계수준 변수 등의 중요도가 달라진다는 예비이론(pre-theories)을 제시한 바 있다.²³⁾ 다시 말해서 어떤 국가의 외교정책을 분석함에 있어 그 나라의 크기, 경제력, 개방성 정도가 산출하는 조합에 따라 어떤 변수에 먼저 주목해야 하는지에 대해 지침을 제공하고 있는 것이다.

예컨대, 로즈노우에 따르면, 빈국의 경우에는 국가의 크기나 정치체제의 속성과 무관하게 외교정책 결정에서 개인수준 변수가 가장 중요하다. 또한 부국의 경우에는 국가의 크기나 정치체제의 속성과 무관하게 역할수준 변수가 가장 중요하다. 한편 소국의 경우에는 경제발전정도나 정치체제의 속성과 무관하게 국제체계수준 변수를 매우 주목해서 볼 필요가 있는 반면, 대국의 경우에는 이 변수가 그다지 중요한 변수가 아니다. 로즈노우의 이러한 가설을 오늘날 남북한에 적용하면 외교정책 분석에서 개인수준 변수와 국제체계수준 변수에 주목해야 함을 시사하고 있다고 하겠다.

〈표 2〉 로즈노우의 예비이론

		대국				소국			
		부국		빈국		부국		빈국	
		개방형	폐쇄형	개방형	폐쇄형	개방형	폐쇄형	개방형	폐쇄형
중 요 도	1	역할	역할	개인	개인	역할	역할	개인	개인
	2	사회	개인	역할	역할	체계	체계	체계	체계
	3	정부	정부	사회	정부	사회	개인	역할	역할
	4	체계	체계	체계	체계	정부	정부	사회	정부
	5	개인	사회	정부	사회	개인	사회	정부	사회

* 출처: 밸러리 허드슨(신옥희 외 역), 『외교정책론』(을유문화사, 2009), p.283.

23) James Rosenau, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," Barry Farrell ed., *Approaches in Comparative and International Politics* (Northwestern University Press, 1966).

한편 허만과 헤이건 등이 수행한 ‘국가이벤트 비교연구 II’ (CREON II : Comparative Research on the Events of Nations)는 궁극적 의사결정단위(ultimate decision unit)가 무엇인지에 따라 어떤 변수에 주목해야 할지를 제시하고 있다. 예컨대 최고지도자가 외교정책결정에서 압도적 영향력을 발휘하는(predominant leader) 나라라면 그가 국내외 환경의 압력에 둔감한 인물인지, 아니면 민감한 인물인지를 먼저 파악하는 것이 중요할 것이다. 만일 둔감한 인물이라면 외교정책분석에서 가장 중요한 것은 해당 최고지도자의 개인특성이다. 반면 민감한 인물이라면, 그의 특성과 함께 환경적 압력을 탐구해야 한다.

다음으로, 만일 개인보다는 어떤 단일집단이 외교정책결정에서 가장 중요한 변수라면(single group) 해당 집단의 의견일치 성향을 먼저 파악해야 한다. 만일 그 집단이 집단 밖의 존재에 충성을 하는 조직이라면 그 집단의 의사결정원칙이 만장일치인지, 다수결인지를 먼저 살펴보아야 한다. 전자라면 관료정치가, 후자라면 연합형성이 분석의 초점이 된다. 반대로 그 집단의 충성 대상이 집단 자체라면 해당 집단의 집단사고(group thinking)가 분석초점이 된다. 마지막으로 만일 다양한 독립적 집단들이 외교정책결정에 참여하는 경우(multiple autonomous groups) 역시 의사결정원칙을 먼저 살펴보아야 하는데, 만일 그것이 만장일치라면 집단간 거래와 협상이, 다수결이라면 최소 승자연합의 구성과정이, 고착된 원칙이 없는 경우라는 거대연합의 형성과정이 분석의 초점이 된다.²⁴⁾

〈표 3〉 CREON II 모델

궁극적 의사결정단위	통제변수	조건	분석초점
우세한 지도자	상황에 대한 민감도	둔감	지도자특성
		민감	상황
단일집단	의견일치성향	집단에 대한 충성심	집단사고
		다수결에 의한 결정	연합형성
		만장일치	관료정치
다수의 독립집단	집단간 관계	만장일치	거래/협상
		다수결	최소승자연합
		규칙부재	거대연합

* 출처: 벨러리 허드슨(신옥희 외 역), 『외교정책론』(을유문화사, 2009), p.302.

24) Margaret Herman, Charles Herman, and Joe Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy," Charles Herman, Charles Kegley, and James Rosenau eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Allen&Unwin, 1987).

1) 국내정치변수와 한국의 대북정책

이상의 논의를 기초로 국내정치변수를 통해 한국의 대북정책과 북한의 대남정책을 분석한 몇몇 연구들을 검토해보기로 하자. 현재까지 국내정치변수를 통해 한국의 대북정책을 분석한 연구들은 대부분 시론적 분석에 머무를 뿐 깊이 있는 사례연구는 드문 편이며, 특히 탈냉전시 기 전체를 관통하는 사례연구는 매우 드문 실정이다. 통시적 사례연구가 중요한 이유는 이를 통해 정치적 변화에 따른 정책변화의 효과를 비교할 수 있기 때문이다. 최근의 몇몇 연구 성과를 살펴보면 다음과 같다.

우선 이정진은 5공화국에서 김대중정부에 이르는 시기를 대상으로 대북정책결정에서 대통령(및 관료기구), 언론, 여론의 영향이 민주화와 더불어 어떻게 변화했는지를 실증적으로 분석하고 있다. 통상적으로 민주화와 함께 외교정책결정에서 대통령을 비롯한 국가기구의 권위적 결정은 줄어드는 대신 여론이나 언론의 영향력은 증가한다고 가정되고 있다. 그러나 이정진에 따르면, 한국에서도 이와 같은 경향이 발견되기는 하지만 일률적이지는 않다고 한다.

우선 민주화 이전 시기인 5공화국에서는 청와대와 안기부가 대북정책결정에서 압도적 영향력을 행사했으나, 민주화 이후인 김영삼, 김대중 정부에 들어서는 언론과 여론의 영향력이 점차 증대했다. 민주화 이행기인 노태우정부 시절에는 5공화국에 비해 통일원과 외교부 등 대북정책결정에 참여하는 행위자가 늘어나기는 했지만 여전히 대통령과 측근, 정보기관의 역할이 압도적이었을 뿐 아니라 언론 및 여론은 거의 영향력을 미치지 못했다. 특히 대통령의 영향력이 여전히 압도적이었기 때문에 김영삼정부 시기와 같은 정책혼선은 빚어지지 않았던 것으로 분석된다. 한편 김영삼정부 시기 대북정책의 혼선은 주로 대통령의 영향력 저하와 더불어 관료정치(강온파의 대립)가 작동했기 때문이며, 반면 김대중 정부에서는 언론과 여론의 영향력 증가에도 불구하고 대통령이 관료정치의 작동을 제어하면서 일관된 대북정책을 추진할 수 있었다. 특히 김대중정부 시기에는 언론의 태도가 분열되었음에도 여론의 지지가 일관된 대북정책 유지에 중요한 변수였다고 분석하고 있다.²⁵⁾

한편 임수호는 정권교체가 대북정책 변화에 미치는 영향에 초점을 맞추어 이명박정부 들어 대북정책이 근본적으로 변화된 원인을 분석하고 있다. 그에 따르면, 한국정부의 대북정책에 영향을 미치는 근본적인 변수는 국제체계변수와 남북한간 세력균형변수이지만, 그러한 변수들이 구체적인 정책으로 나타나기 위해서는 국내정치변수라는 매개변수를 통과해야 한다.

25) 이정진, "대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력," 『국제정치논총』 43, 1 (2003).

즉 국제체계변수와 남북한간 세력균형변수는 정책결정그룹의 인식과 정치적 이해관계에 따라 '해석' 되는데, 이 과정에서 정권의 이념적 지향과 지지기반의 차이가 매우 중요한 역할을 한다는 것이다.

예컨대 노태우, 김영삼 정부가 한국의 힘의 우위에도 불구하고 북한위협인식에서는 이전 정부에 비해 큰 변화를 보이지 않은 것은 이들 정권의 정책결정그룹이 보수적 대북인식을 가지고 있었다는 점, 그리고 정권의 지지기반이 보수층에 있었기 때문이다. 또한 공안정국을 조성하여 정치적 난국을 타개하려는 이해관계 역시 북한위협인식의 감소를 지체시키는 원인으로 작용했다. 마찬가지로 김대중, 노무현 정부 들어 남북한간 힘의 균형상황에 대한 재평가와 북한의 대남전략에 대한 재해석이 이루어지고 이에 따라 북한위협인식이 획기적으로 감소하게 된 것은 정책결정그룹이 상대적으로 진보적인 신념체계를 가지고 있었고, 정권의 지지기반 역시 이전 정부들에 비해 보수층에 의존하는 정도가 낮았다는 사실과 밀접한 연관이 있다. 또한 대북정책에 대한 국내적 지지를 이끌어내고 유지하기 위해 의도적으로 북한의 위협을 과소평가한 부분도 있었다고 분석된다. 이런 점에서 이명박 정부의 대북정책 전환 역시 대통령을 비롯한 정책결정그룹의 고유한 대북인식 및 외교관에 의해 영향을 받은 것이며, 특히 2000년대 이후 대북정책을 둘러싸고 한국사회에서 심화되어온 보수-진보의 정치적 균열구조, 그리고 촛불시위 이후 심화된 여당 내 이명박-박근혜간 보수 선명성 경쟁을 반영하고 있다고 분석하고 있다.²⁶⁾

한편 고대원은 대통령의 정치적 이익이라는 차원에서 국내정치과정에서 표출되는 정치적 압력을 내재화(internalize) 하는 방식의 차이를 통해 국내정치변수가 대북정책에 미치는 영향을 분석하고 있다. 그에 따르면 박정희 정부의 대북 화해협력정책은 정치적 위험회피와 기회개척의 산물이며, 노태우정부의 대북화해협력정책은 주로 정치적 위험회피의 산물로 분석된다. 고대원의 분석은 주로 최고지도자의 성향과 여론 변수를 활용한 분석으로 보인다.²⁷⁾

마지막으로 안문석은 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 한국의 대북정책 결정과정을 관료정치모델을 통해 분석해내고 있다. 그에 따르면 핵실험 직후 노무현 대통령과 한명숙 총리가 포용정책의 근본적 수정을 언명했음에도 포용정책의 정당성과 효율성을 주장하는 이종석 장관 등 관료들의 주장에 의해 대통령의 방침이 변경되었다고 한다. 즉 애초 대통령과 총리는 제재에 무게를 둔 정책으로 방향을 선회하고자 했으나 통일부를 필두로 한 관료들의 저항에

26) 임수호, "한국의 정권교체와 대북정책 변화"

27) 고대원, "대북정책의 국내정치적 결정요인: 분석틀과 사례분석," 『한국과 국제정치』19, 4 (2003).

부딪혀 포용정책을 크게 수정하는 것도 아니고 전혀 손대지 않는 것도 아닌, 즉 포용정책을 지속 추진하되 국제사회의 요구에 응하는 선에서 대북제재에도 참여하는 정책이라는 타협적 정책으로 귀착되었다는 것이다. 또한 핵실험 이후 개성공단 및 금강산관광 등 남북경협이나 PSI(확산방지구상) 같은 구체적 정책 역시 통일부와 외교부(및 국방부) 사이에 강온논쟁이 전개되었으나, 결국 통일부 우위의 타협적 정책으로 귀착된 것으로 분석하고 있다. 안문석의 분석은 여전히 대통령의 권한과 역할이 대북정책결정에서 가장 핵심변수임을 인정하면서도 관료정치의 역할이 점차 증대되고 있는 현실을 이론적으로 규명해내고 있다는 데 의미가 있다.²⁸⁾

2) 국내정치변수와 북한의 정책결정과정

한편 북한의 대남정책과 관련해서는 국내정치변수를 도입한 연구가 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 물론 이는 북한의 국내정치동학을 파악하기가 쉽지 않다는 이유에 기인하는 바가 클 것이다. 그러나 이는 또한 북한의 정책결정은 김일성이나 김정일에 의해 전일적으로 지배되기 때문에 정책결정의 ‘동학’이 작동하는 것은 불가능하다는 선입관에 기인하는 바도 적지 않다고 보인다.²⁹⁾ 그러나 수령제라는 북한 정치체제의 고유한 특성을 받아들이는 것이 반드시 정책결정에서 정치동학을 배제해야 할 이유는 아닌 것으로 보인다. 왜냐하면 비록 대남정책 관련 연구는 아니지만 북한의 대내외 정책결정과정에서도 정책레짐(‘종적 정책승리연합’)의 형성과 변화, 정치적 안정성과 권력정당화의 문제가 중요한 변수로 작용하고 있다는 선구적인 분석시각들과 단편적인 증거들이 존재하기 때문이다.³⁰⁾ 다만 이러한 접근법들을 대남정책과 남북관계에 적용한 통시적 사례분석이 없을 따름이다. 국내정치변수를 통해 북한의 정책결정 과정을 분석한 주요연구들은 다음과 같다.

우선 최완규와 고유환은 권력정당화(여론) 변수가 북한의 대남정책에 미치는 영향을 분석하고 있다. 최완규는 북한정권이 대남정책과 통일문제를 경제적 궁핍 속에서도 대중과 정권의 일체감 조성, 이를 통한 체제 정당성 확보를 위한 상징기제로 활용하였다고 분석하고 있다.³¹⁾ 같은 맥락에서 고유환은 1990년대 북한이 ‘통미봉남’ 정책을 추진하게 된 배경을 김정일정권의

28) 안문석, “북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치모델의 적용,” 『한국정치학회보』42, 1 (2008).

29) 2000년~2006년 사이 발표된 북한 외교정책에 관한 국내의 연구논문 140편 중 국내정치를 분석레벨로 한 것은 7%에 불과했고, 기타 정책결정자나 관료를 분석레벨로 한 것이 각각 12%와 2%였다. 나머지 79%는 국제체계 변수를 통해 북한의 외교정책을 설명하고 있다. 김용호·명석영, “북한외교 정책연구의 국내외 경향의 분석과 대안의 모색: 분석수준의 다양화를 위한 소고,” 『통일문제연구』48호 (2007).

30) 북한의 정책레짐은 “김일성, 김정일을 정점으로 하는 가족적 조합주의 정치체제의 맥락 속에서 당, 정, 군 간의 관료적 이익 극대화 갈등이 만족할만한 타협”을 이루는 성격의 것으로 파악될 수 있다. 또한 김일성, 김정일을 중심으로 하는 이러한 정책레짐은 단지 제도화된 조직적 이익의 반영일 뿐 아니라, “조직적 이익과 인민 이해관계의 조합적 체제의 구축”으로 파악된다. 장달중, “북한의 정책결정 구조와 과정,” 『사회과학과 정책연구』15, 2 (1993.6).

31) 최완규, “김정일정권의 대남정책 변화요인과 방향 연구(1994~1998): 북한 국내정치와 대남정책과의 상관성을 중심으로,” 『안보학술논집』(1998).

정치적 불안정성에서 찾고 있다. 즉 북한의 탈냉전과 함께 나타난 체제적 위기를 해결하기 위해 대내적으로 ‘우리식 사회주의론’을 제시함으로써 이념적 동요를 막는 한편, 남한을 주적으로 한 남한당국 배제정책과 무력시위를 통한 긴장조성을 통해 체제결속을 추구했다는 것이다.³²⁾

한편 만소로프와 박경애는 정치적 안정성 변수를 통해 여과된 최고지도자의 대외인식이 북한 대외정책 결정의 가장 중요한 변수라고 파악한다. 만소로프에 따르면, 북한에서는 김일성, 김정일이 “고립의 위기감”(abandonment, 대외적 고립과 그에 따른 외교적, 경제적 우려의 증가)과 “피포위 의식”(entrapment, 국내외적인 안보적 우려의 증가) 중 어느 것을 중요시하는가에 따라 북한의 대외협력정책과 대외강경정책이 결정된다. 그런데 이 두 가지 인식을 결정짓는 요소는 북한 내부의 정치적 안정, 특히 김정일 권력승계의 안정성과 밀접히 관련되어 있다는 분석이다.³³⁾ 마찬가지로 박경애는 북한의 대외정책 변화는 김정일의 권력정당화를 목표로, 한편으로는 정당성의 이데올로기적 기반과, 다른 한편으로는 그 경제적 기반 사이에서 균형을 맞추는 과정(“omni-balancing”)의 산물로 파악된다.³⁴⁾ 현재 북한은 포스트-김정일체제로의 이행을 준비하고 있다는 점에서 만소로프와 박경애의 연구는 향후 북한의 대남정책을 이해하는데 중요한 시사점을 제공한다고 보인다.

한편 오병훈은 북한의 대외경제정책을 북한의 정책레짐의 변화를 통해 설명하고 있는데, 이 연구는 현재까지 북한의 “종적 정책승리연합” 변수를 대외정책에 적용한 거의 유일한 연구라고 평가받을만하다.³⁵⁾

한편 서진영과 유길재는 정책레짐의 변화를 정치적 안정성과 결부시켜 분석한 연구로서 제2 이미지 역전이론을 적용하여 남북관계를 분석한 유일한 연구이다. 이들에 따르면, 북한 내에서 대외적 연계를 추구하는 세력들과 그렇지 않은 세력들 간에 정책경쟁이 존재하며, 여기서 어느 세력이 승리하는가, 곧 어느 세력이 김일성, 김정일을 중심으로 하는 “종적 정책승리연합”을 구성하는가는 대외환경의 변화에 따른 적응의 필요성 그 자체가 아니라, 그러한 변화에 적응하여 전통적 대외노선으로부터 이탈했을 때도 그로 인한 충격을 흡수할 수 있는가 라는 정치적 안정과 통제력에 달려 있다는 것이다. 곧 중앙집권화된 국내구조를 가진 정권의 대외정책은 초국가적 관계가 증대함에 따라 대외 협력적인 경향을 나타내지만, 중앙집권화의 정도가

32) 고유환, “북한의 대내정치와 대남정책의 상관성 분석,” 『통일경제』(1997년 1월호).

33) Alexandre Mansourov, “North Korean Decision-Making Process Regarding the Nuclear Issue,” Nautilus Institute Special Report (May 1994).

34) Kyung-Ae Park, “Explaining North Korea’s Negotiated Cooperation with the U.S.,” Asian Survey 37, 7 (July 1997).

35) 오병훈, 『북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서 정책변화의 역동성』(고려대학교 박사학위논문, 1994).

36) 서진영·유길재, “김일성 이후 북한의 대외정책: 초국가적 관계, 국내정치구조, 대외정책 변화의 동학,” 『아세아연구』40 (1997.6).

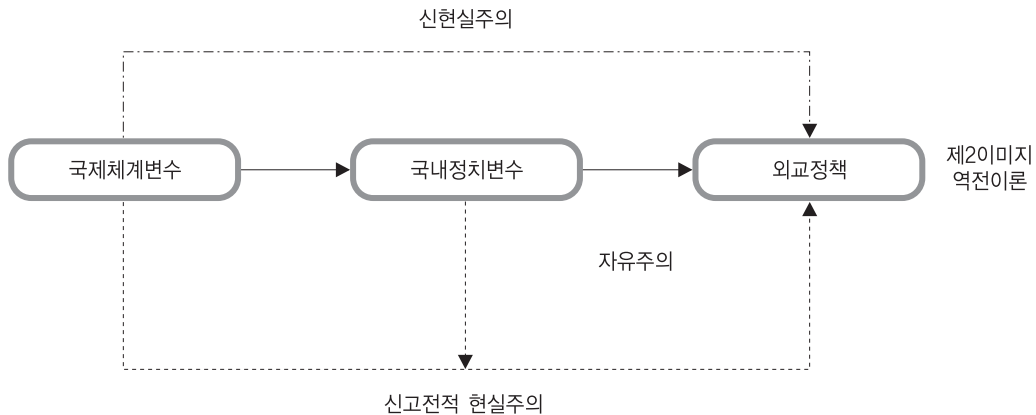
약화되면 초국가적 관계의 증대에도 불구하고 대외협력적 경향이 약화되거나 오히려 과거의 보수적 정책으로 회귀하는 경향을 나타낸다는 것이다.³⁶⁾

4. 국내-국제정치의 연계와 대북·대남정책: 분석의 틀

이상에서 우리는 대북정책과 대남정책 결정에서 국제체계변수와 국내정치변수들이 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 살펴보았다. 이하에서는 양자가 상호 연계되는 메커니즘을 파악하고 이를 통해 분석틀을 제시하고자 한다.

아래 그림은 외교정책 분석에 활용될 수 있는 대표적인 이론적 자원들을 도식화한 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 신현실주의(neo-realism)가 국제체계변수를 통해 외교정책을 직접 도출한다면,³⁷⁾ 국내정치변수를 통해 외교정책을 직접 도출하는 국제정치이론의 패러다임은 자유주의(liberalism)로 불린다.³⁸⁾ 반면 국제체계변수와 국내정치변수의 연계에 주목하는 이론적 자원들도 있는데, 신고전적 현실주의(neo-classical realism)와 양면게임이론(two-level game), '제2이미지 역전이론' (the second image reversed) 등이 대표적이다.³⁹⁾

[그림 1] 외교정책분석의 이론적 자원



38) Elman, "Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy."

39) Andrew Moravcsik, "Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* 51, 4 (Autumn 1997).

신고전적 현실주의는 힘의 분포와 같은 국제체계변수를 외교정책의 일차적 결정요인으로 간주하지만, 이 국제체계변수는 정책결정자의 인식변수와 정부의 능력변수(국가-사회관계) 등 국내적 매개변수에 의해 간접받는다고 본다. 따라서 신고전적 현실주의는 신현실주의가 설명하지 못하는 구조적 제약으로부터의 ‘일탈’을 설명할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 외교정책은 궁극적으로 국제체계변수에 의해 결정되는 것이기 때문에 단기적으로는 외교정책이 구조의 제약으로부터 일탈하더라도 장기적으로 구조의 제약에 순응하는 것으로 파악한다.⁴⁰⁾

신고전적 현실주의가 국내정치변수보다 국제체계변수에 더 무게를 두는 연계이론이라면, 양면게임이론은 선택적으로 어느 변수가 더 중요하다고 이야기할 수 없다는 입장이다. 이론적으로 양자는 똑같이 중요하며 다만 상황에 따라 어떤 변수가 더 중요해지고 덜 중요해지고가 결정된다는 것이다. 양면게임이론에 따르면 외교정책결정자는 국제환경과 국내정치의 두 차원에서 오는 압력에 동시에 대응해야 하며, 외교정책은 이러한 양면적 대응의 결과물(win-sets)이다.⁴¹⁾ 그러나 양면게임이론은 주로 국가간 협상의 상황을 전제로 하는 것이어서, 외교정책 결정의 구조적 요인을 파악하기에는 적절하지 않다.

제2이미지⁴²⁾ 역전이론은 외교정책이 국제체계의 직접적 반영물이라는 입장을 반대하며, 국제체계의 압력이 아무리 큰 상황이라도 그 압력은 국내정치적으로 재구성되어 외교정책으로 나타난다고 본다. 따라서 일국의 외교정책을 이해하기 위해서는 국제체계의 압력과 함께 무엇보다 정권의 유형, 국가-사회관계, 그리고 정치연합의 유형 등을 파악할 필요가 있다는 것이다.⁴³⁾ 그러나 제2이미지 역전이론이 독특한 점은 이러한 국내정치의 구조 역시 상당부분 국제체계 상의 위기에 대응하는 과정에서 형성된다고 본다.⁴⁴⁾

40) James Caporaso, "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics," *International Studies Quarterly* 41, 4 (December 1997).

41) Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics* 51, 1 (October 1998).

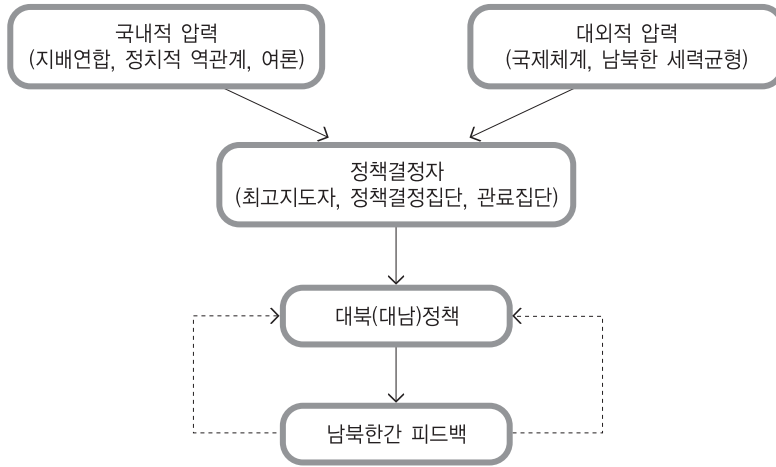
42) Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games," *International Organization* 42, 3 (Summer, 1988)

제1이미지(권력욕과 같은 인간의 불변의 속성으로부터, 혹은 의인화된 국가의 불변의 속성으로부터 외교정책을 설명하는 패러다임: 고전적 현실주의), 제2이미지(국내정치를 통해 외교정책을 설명하는 패러다임: 자유주의), 제3이미지(체계변수를 통해 외교정책을 설명하는 패러다임: 신현실주의)에 대해서는 Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (Columbia U.P., 1959).

43) "국제체계는 국내정치와 구조의 결과물일 뿐 아니라 그 원인이기도 하다. 경제관계와 군사적 압력은 정책에서 결정, 정치적 유형에 이르기까지 국내적 행위 전반을 제약한다. 따라서 국제관계와 국내정치는 반드시 전체로서 동시에 분석되어야 할 만큼 상호연계 되어 있다. 노골적인 군사적 점령의 경우를 제외한다면, 외부의 압력이 아무리 크더라도 그것에 대응할 여지는 항상 남아있기 마련이다. 따라서 이러한 선택 역시 설명되어야 한다. 이를 위해서는 반드시 정치, 즉 경쟁적 대응간의 투쟁이 분석되어야 한다." Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization* 32, 4 (Autumn 1978), p.911.

44) Gourevitch, op.cit.,

[그림 2] 국내정치변수를 통한 남북한관계 분석의 틀



지금까지의 논의들을 정리하면, 우리는 위와 같은 남북한관계 분석틀을 얻을 수 있다. 첫째, 한국의 대북정책이나 북한의 대남정책을 최고지도자나 정책결정집단, 혹은 관료집단에 의해 결정된다. 여기서 누가 궁극적 의사결정단위(ultimate decision unit)인지는 남과 북이 다를 수 있고, 문제가 되는 구체적 정책의 성격에 따라 다를 수 있다. 그러나 기본적으로 북한에서는 최고지도자 변수가 가장 중요하다고 할 수 있으며, 한국 역시 최고지도자 변수가 여전히 가장 중요하나 민주화 이후 점차 소규모 의사결정집단(예컨대 정책참모집단이나 국가안전보장회의 등)과 정책의 결정과 집행에 참여하는 관료집단(통일부, 국정원, 국방부, 외교부 등)의 역할도 점차 중요해지고 있다고 할 수 있다. 따라서 한국의 경우에는 최고지도자의 정책성향 변수에 더해 소규모 정책결정집단에 참여하는 핵심 정책참모들의 정책성향과 그룹내 의사결정 방식, 관료정치 등을 파악할 필요가 있다.

둘째, 로즈노우의 예비이론이 시사하듯이 남북한에서 외교정책에서는 최고지도자변수와 함께 국제체계변수가 중요하다. 따라서 우리는 남북한의 최고지도자나 정책집단, 관료집단이 한반도를 둘러싼 강대국관계, 동맹관계, 남북한 세력균형에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지를 파악할 필요가 있다.

셋째, 남북한의 최고지도자는 대북정책, 대남정책 결정과정에서 국내적 압력에도 반응한다. 한국의 경우에는 지배연합의 성격, 국내정치세력들의 역관계(여야관계), 그리고 여론이 가장 중요한 변수라고 판단된다. 문제는 북한의 경우에는 이러한 변수를 그대로 적용하기 어렵다는 점이다. 이에 따라 개념의 변형이 불가피하다. 예컨대 북한에서는 대외정책 결정과정에서

아래에서 위로의 여론의 압력이 작용한다고 볼 수 없다. 그러나 권력 정당화를 위한 위에서 아래로의 여론조작은 중요한 정치기제인 것이 분명하며, 특히 권력이양이라는 정치적 격변기에는 그 중요성이 더욱 증가한다고 가정할 수 있다. 또한 정치적 지배연합은 정책승리연합(winning policy coalition)이라는 용어로 대체가 가능할 것이다. 북한에서 정책연합은 수령을 중심으로 한, 그리고 수령을 향한 “종적 정책승리연합”으로서, 일반 민주주의에서와 달리 선거를 통한 대중의 선택이 아니라 수령의 ‘낙점’을 통해 형성되지만, 그 형성과 재편에서 나름의 독특한 동학이 작용한다고 가정할 수 있다.⁴⁵⁾ 물론 그 실체가 분명하지 않아 정책승리연합을 파악하는 것이 쉽지는 않다. 그러나 당·정·군의 권력기관이 기본적으로 독립적인 조직이익과 정책성향을 갖고 있다는 가정 하에서, 당·정·군의 관계나 권력서열의 부침 등을 통해 그 메커니즘을 간접적으로 유추해 보는 것은 가능할 것이다.

넷째, 마지막으로 한국의 대북정책과 북한의 대남정책은 상대방의 행동에 반응하여 조절되는 측면이 있다. 이는 상호간에 직, 간접적으로 주고받은 공방을 분석하면 파악이 가능할 것이다.

참고문헌

- 고대원, 2003, “대북정책의 국내정치적 결정요인: 분석틀과 사례분석,” 『한국과 국제정치』 19, 4
- 고유환, 1997, “북한의 대내정치와 대남정책의 상관성 분석,” 『통일경제』(1월호)
- 구갑우·박건영, 2000, “자유주의 입장에서 본 남북관계,” 2000년 한국정치학회 추계학술회의 발표문
- 구영록, 1994, “대외정치의 핵심개념으로서의 국가이익,” 『한국과 국제정치』 10, 1
- 김열수, 2008, “신냉전 질서의 등장 가능성과 한계,” 『국가전략』 14, 4(2008)
- 김용호·명석영, 2007, “북한외교정책연구의 국내외 경향의 분석과 대안의 모색: 분석수준의 다양화를 위한 소고,” 『통일문제연구』 48호
- 김용환, 2010, “중동아시아 지역안보체제의 국제정치학적 의미,” 『국제지역연구』 13, 4
- 김태현, 2000, “남북한 관계의 이상과 현실: 현실주의 국제정치이론의 입장에서 본 남북한 관계,” 2000년 한국정치학회 추계학술회의 발표문
- 백학순, 2003, “대남전략” 정성장 외, 『북한의 국가전략』(한울)

45) 이 점에 대해서는 임수호, 『실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006)』(서울대 박사학위논문, 2007), pp.76~84 참조.

- 벨러리 허드슨(신옥희 역), 2009, 『외교정책론』(을유문화사)
- 서진영 · 유길재, 1997, “김일성 이후 북한의 대외정책: 초국가적 관계, 국내정치구조, 대외정책 변화의 동학,” 『아세아연구』 40
- 인문석, 2008, “북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치모델의 적용,” 『한국정치학회보』 42, 1
- 양준희, 2000, “현실주의 국제정치이론과 남북관계,” 2000년 한국정치학회 추계학술회의 발표문
- 오병훈, 1994, 『북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서 정책변화의 역동성』(고려대학교 박사학위논문)
- 이근, 2000, “남북정상회담과 구성주의: 양면계임을 통한 정체성의 변화 모색,” 2000년 한국정치학회 추계학술회의 발표문
- 이상만, 2001, “동북아 신냉전과 중국의 반패권전략,” 『북한연구학회보』 5, 2
- 이정진, 2003, “대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력,” 『국제정치논총』 43, 1
- 임동원, 2004, “한국의 국가전략: 개념과 변천과정,” 백종천 편, 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』(세종연구소)
- 임수호, 2007, 『실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 행정책과 위기조성외교(1989~2006)』(서울대 박사학위논문)
- 임수호, 2010, “한국의 정권교체와 대북정책 변화: 이명박 정부를 중심으로,” 『한국정치연구』 19, 2
- 장달중, 1993, “북한의 정책결정 구조와 과정,” 『사회과학과 정책연구』 15, 2
- 장달중, 1996, “냉전체제와 남북한의 국가발전,” 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』(경남대극동문제연구소)
- 장달중·이정철, 2002, “냉전과 탈냉전의 남북관계,” 『세계정치』 24권 1호
- 장달중·임수호, 2004, “부시행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마,” 『국가전략』 10, 2
- 전성훈, 1999, “한국의 국가이익과 국가전략,” 『국가전략』 5, 2
- 전재성, 2000, “구성주의 국제정치이론과 남북관계,” 2000년 한국정치학회 추계학술회의 발표문
- 전재성, 2003, “관여정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책,” 『국제정치논총』 43, 1
- 정규섭, 2010, “김정일 정권의 천안함 도발동기 분석,” 『국방연구』 53, 3
- 정진영, 2000, “자유주의 국제정치이론과 남북관계: 협력과 평화의 제도화,” 2000년 한국정치학회 추계학술회의 발표문
- 최완규, 1998, “김정일정권의 대남정책 변화요인과 방향 연구(1994~1998): 북한 국내정치와 대남정책과의 상관성을 중심으로,” 『안보학술논집』
- 한스 모겐소(이호재 역), 1987, 『현대국제정치론』(법문사)
- 함택영, 1998, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력 · 국가역량 · 군사력』(법문사)
- Caporaso, James, 1997, “Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics,” *International Studies Quarterly* 41, 4 (December)
- Elman, Colin, 1996, “Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy,” *Security Studies* 6, 1 (Autumn)
- Gilpin, Robert, 1981, *War and Change in World Politics* (Cambridge University Press)

- Gourevitch, Peter, 1978, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization* 32, 4 (Autumn)
- Herman, Margaret, Charles Herman, and Joe Hagan, 1987, "How Decision Units Shape Foreign Policy," Charles Herman, Charles Kegley, and James Rosenau eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Allen&Unwin)
- Huntington, Samuel, 1999, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs* 78, 2 (March/April)
- Lee, Chae-Jin, 2006, *A Troubled Peace: U.S. Policy and the Two Koreas* (John's Hopkins University Press)
- Mansurov, Alexandre, 1994, "North Korean Decision-Making Process Regarding the Nuclear Issue," *Nautilus Institute Special Report* (May)
- Moravcsik, Andrew, "Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* 51, 4 (Autumn)
- Nuechterlein, Donald, 1979, "The Concept of 'national interest' : a time for new approach," *Orbis* (Spring)
- Nye, Joseph, 2003, "The Information Revolution and the Paradox of American Power," *American Society of International Law, Proceedings of the Annual Meeting, Washington, April 2-5*
- Park, Kyung-Ae, 1997, "Explaining North Korea's Negotiated Cooperation with the U.S.," *Asian Survey* 37, 7 (July)
- Robert Putnam, 1988, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games," *International Organization* 42, 3 (Summer)
- Rose, Gideon, 1998, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics* 51, 1 (October)
- Rosenau, James, 1966, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," Barry Farrell ed., *Approaches in Comparative and International Politics* (Northwestern University Press)
- Waltz, Kenneth, 1959, *Man, the State, and War* (Columbia U.P.)
- Waltz, Kenneth, 1979, *Theory of International Politics* (McGraw-Hill)
- Waltz, Kenneth, 2000, "Structural Realism after the Cold War," *International Security* 25, 1 (Summer)
- Wohlforth, William, 1999, "The Stability of a Unipolar World," *International Security* 24, 1 (Summer)

김영삼정부 시기 북한의 대남정책과 남북관계

임수호 (삼성경제연구소)

1. 남방정책의 좌절과 新정책레짐의 등장

현실주의 국제정치이론에 따르면, 외부에 강대한 적대세력이 존재하는 상황에서 이를 견제할 동맹세력을 발견할 수 없는 약소국은 생존을 위해 불가피하게 적대세력에 편승하는 길을 선택할 수밖에 없다.¹⁾ 1990년 9월 한소수교로 인해 북한은 냉전시기 최대의 후견국인 소련으로부터 버림을 받았고, 곧이어 같은 해 10월에는 한중 무역대표부 설치로 인해 또 다른 후견국인 중국마저 상실할 위기에 처해 있었다. 반면, 냉전시기 내내 자신의 안보를 위협해온 한미일 삼각동맹은 여전히 강고하게 유지되고 있었다. 이에 따라 북한은 현실주의 국제정치이론의 예견처럼 생존을 위해 적에 대한 편승을 선택하게 되는데, 이것이 탈냉전 초기 김일성이 추진한 對남방 화해협력정책이었다.

김일성의 남방정책은 한국과 일본을 통해 미국에 접근하는 우회전략으로 특징지어진다. 남방정책의 목표는 탈냉전기 세계질서를 주도하는 미국과의 관계개선이지만, 대미협상의 통로가 막혀 있는 조건에서 “서울과 도쿄를 거쳐 워싱턴으로” 가는 길을 우회하고자 했던 것이다. 이는 “모스크바와 베이징을 거쳐 평양으로” 우회하고 있던 노태우 정부의 북방정책에 대한 대응전략이었다. 북방정책은 한소수교, 한중수교를 통해 북한을 개방시킴으로써 한국의 영향력 아래에 두려는 통일정책의 일환이었다.²⁾ 남방정책은 이러한 북방정책이 거의 성공에 이르고 있는 조건에서 북미관계와 북일관계를 개선하여 고립을 탈출함으로써 한국에 의한 흡수통일을 저지하려는 수성전략이었다. 그런데 미국이 “서울을 경유하지 않고서는 워싱턴으로 올 수 없다”는 입장을 고수하고 있었고, 한미일 3각동맹체제 하에서 일본 역시 미국과 한국의 눈치를

1) Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Cornell U.P., 1987).

2) 김성철, “외교정책의 환경·제도·효과의 역동성: 북방정책 사례분석,” 『국제정치논총』 제40집 3호 (2000).

보지 않을 수 없었던 만큼, 북미관계와 북일관계를 개선하기 위해서는 적절한 선에서 대남관계를 개선할 필요가 있었던 것이다.

김일성에게 이러한 전략을 제안한 사람은 덩샤오핑으로 알려지고 있다. 김일성은 한소수교를 통보받은 직후인 1990년 9월 베이징을 방문해 덩샤오핑을 만난다. 여기서 김일성이 한중수교를 북미수교 및 북일수교 이후로 늦춰달라고 요구하자, 덩샤오핑은 한 달 후 한중 무역대표부가 설치된다며, 남북대화를 이용해 북미관계와 북일관계를 풀어나가라고 조언한다. 북한이 능동적으로 남북관계를 이끌어 나간다면 미국(그리고 일본)은 한반도에서 역할을 잃지 않기 위해서라도 대북관계 개선에 나설 것이라는 조언이었다.³⁾

남방정책은 초기에는 상당한 성과를 내는 듯 했다. 일본과는 1990년 9월에 조기 국교수립을 약속한 〈3당 공동선언〉을 채택했고,⁴⁾ 한국과는 1990년 9월부터 총리급회담을 개최하여 1991년 12월 〈남북기본합의서〉와 〈한반도비핵화공동선언〉을 채택했다. 이에 힘입어 1992년 1월에는 비록 일회성 회담에 그치기는 했지만, 김용순 노동당 국제비서와 아놀드 캔터 국무부 정부차관 사이에 역사상 첫 번째 북미 고위급 회담이 개최되었다. 북미 간에 이 정도의 고위급 인사들이 회담 테이블에 마주 앉은 것은 한국전쟁 정전 직후에 열린 제네바 정치회담(1954.4.26~6.15) 이후 만 37년만의 일이었다.

그러나 남방정책의 최종목표인 북미수교에 이르기 위해서는 두 가지 전제조건이 있었다. 하나는 핵개발에 대한 국제사회의 우려를 불식시키는 것이고, 다른 하나는 남북관계의 획기적 진전이였다. 캔터 차관은 1992년 1월 김용순과의 회담에서 IAEA 핵사찰과 남북한 동시 핵사찰이 성공적으로 진행되는 경우 북미 고위급회담이(정례적으로) 열릴 수 있다고 암시한 바 있다.⁵⁾ 같은 해 3월 김용순에게 보낸 서한에서도 두 가지 사찰이 성공하는 경우 실무급(참사관급)인 “현재의 접촉수준을 격상”시킬 수 있다고 언질을 주었다. 당시 언론은 국무부 드세이어 앤더슨 동아태 부차관보와 박길연 유엔대사가 고위급회담 대표로 나설 것으로 보도하고 있었다.⁶⁾ 이에 따라 북한은 1992년 5월 IAEA 사찰단을 수용하였고, 이와는 별도로 1992년 3월부터 한국과 남북한 동시 핵사찰을 위한 협상(남북핵통제공동위원회)에 임했다.

남북관계 개선과 관련해서는 1992년 5월부터 남북화해공동위원회, 남북군사공동위원회, 남북

3) 오진용, 『김일성시대의 종소와 남북한』(나남출판, 2004), pp.218, 298~305.

4) 〈3당 공동선언〉은 김용순 북한 조선노동당 국제비서, 가네마루 신 일본 자민당 부총재, 다나베 마코토 일본 사회당 부위원장이 서명한 것으로 정부간 공식 외교문서는 아니다.

5) Michael Mazarr, North Korea and The Bomb: A Case Study in Nonproliferation (St. Martin's Press, 1995), pp.69~71; Joel Wit, Daniel Poneman, and Robert Gallucci, Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis (Brooking Institute Press, 2004), pp.12~13.

6) 〈경향신문〉(1992.4.7).

경제공동위원회, 남북사회문화공동위원회 등 4개의 남북공동위원회가 가동되어 <남북기본합의서>를 이행하기 위한 실무협상이 진행되었다. 이와는 별도로 1992년 봄 노동당 대남비서 윤기복이 한국을 비밀리에 방문하여 노태우 대통령을 예방하는 등 남북정상회담 개최를 위한 물밑 접촉도 진행되고 있었다. 공안정국으로 인해 좌절된 1988년 말의 접촉, 핵문제의 대두로 인해 좌절된 1990년 말의 접촉에 이어 세 번째 접촉이었다.⁷⁾ 따라서 만일 IAEA 사찰과 남북한 동시사찰이 성공하는 경우 북미 고위급회담과 맞물려 남북정상회담이 개최될 가능성이 높은 상황이었다. 당시 미국 국무부 한국과장이던 찰스 카트만은 1992년 7월에 앤더슨 부차관보에게 보낸 비망록에서 “한국과 일본은 핵문제를 넘어서 그 이상의 것을 생각하고 있으며, 미국 역시 그래야 한다”고 적고 있다. 핵문제가 해결되고 나면 한반도 통일까지를 고려한 남북관계의 획기적인 개선과 북미수교, 북일수교를 준비해야 한다는 의미였다.⁸⁾

1992년 여름까지는 모든 일이 순조로운 듯 보였다. 그러나 그 해 가을에 접어들면서 문제가 꼬이기 시작했다. 1992년 10월 안기부는 남로당 이래 최대의 간첩단이라는 ‘중부지역당’ 사건을 발표한다. 조선노동당의 거물인 남파간첩 이선실이 조직했다는 이 간첩단의 규모는 점점 커져, 나중에는 관련자 숫자가 400명에 육박했다. 이 사건은 남북관계에 치명적인 손상을 주지 않을 수 없었는데, 한국정부가 북한에 공식사과를 요구했고, 예정됐던 최각규 경제부총리의 방북도 연기됐다.⁹⁾ 북한은 이 사건이 “북남관계를 악화시키려는 악의에 찬 소동”이며, 한국정부가 <남북기본합의서>를 이행할 의사가 없다는 사실을 증명해주는 사건이라고 비난했다.¹⁰⁾ 이후 남북관계는 급속히 악화되었다. 한국은 이미 대선정국으로 접어들고 있었고, 레임덕에 빠진 노태우 대통령은 남북관계를 반전시킬 여력이 없었다.

공교롭게도 같은 달 일본에서는 <3당 공동선언>의 주역인 가네마루 신 자민당 부총재가 운송업체인 사가와규빈(佐川急便)으로부터 불법 정치자금을 받은 사실이 드러나 정치적으로 몰락하는 사건이 발생한다. 가네마루는 집권 자민당 내 최대 실력자로 북일수교를 배후에서 지휘해온 인물이었다. 따라서 그의 몰락은 북일수교를 향한 정치적 동력의 상실을 의미했다. 이에

7) 1988년 11월 30일 노태우 대통령은 박철언 특보를 평양에 보내 김일성에게 남북정상회담을 제안했고, 이에 대해 김일성은 “특사를 파견하겠다”고 약속하였다. 이에 따라 1989년 1월 27일 박철언과 한시해 노동당 통전부 부부장이 싱가포르에서 만나 특사파견 문제에 대해 구체적인 의견을 교환하였다. 그러나 곧 이어 문익환 목사 방북사건, 서경원의원 방북사건, 임수경 방북사건이 연달아 터지면서 공안정국이 형성되어 정상회담 논의는 수면 아래로 가라앉았다. 노 대통령은 한소수교 직후인 1990년 10월 1일 서동권 안기부장을 평양에 보내 정상회담을 다시 타진하였다. 서동권에 따르면, 당시 남북 양측은 1991년 초 평양에서 정상회담을 개최하는데 거의 근접했다고 한다. 다만 남북공동선언에 담을 내용과 관련하여 쟁점이 남아있었다고 한다. 이에 따라 1990년 11월에는 윤기복 노동당 대남비서가 서울을 방문해 노 대통령을 예방했다. 남북공동선언 문안을 타결 짓기 위한 방문이었을 것으로 추정된다. 그러나 이후 핵문제가 악화되면서 논의는 더 이상 진전되지 못했다. 따라서 1992년 봄 윤기복의 서울방문은 1990년 11월의 연장선상에 있는 것으로 볼 수 있다. 박철언, 『바른 역사를 위한 증언』2 (랜덤하우스 중앙, 2005), pp.38~76; Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books, 2001), p.223.

8) “Document 1: Memorandum, Kartman to Anderson, Subject: Next Steps for North Korea 1992.7.16.” Robert Wampler ed., *North Korea and the United States: Declassified Documents from the Bush I and Clinton Administration* (August 23, 2005).

9) <조선일보>(1992.10.2); <조선일보>(1992.10.8).

10) 조국평화통일위원회 성명(1992.10.8)

따라 1991년 1월부터 진행되어온 수교협상은 1992년 11월 제8차 협상을 마지막으로 중단되고 만다.¹¹⁾ <3당 공동선언>의 또 다른 주역인 다나베 마코토 역시 1992년 12월 사회당 위원장직을¹²⁾ 사임했다. 사가와규빈 사건을 계기로 자민당을 몰아붙이던 사회당으로서는 다나베와 가네마루의 친밀한 관계가 부담이 됐던 것이다.¹³⁾

IAEA 사찰 역시 1992년 가을부터 꼬이기 시작했다. 1992년 가을 CIA는 IAEA에 중요한 정보 하나를 흘린다. 사찰단이 영변을 방문하기 직전인 1991년 말에서 1992년 초 사이에 북한 당국이 두 개의 핵폐기물저장소를 흙으로 덮어 위장했다는 정보였다. 흥미로운 것은 이 정보유출은 CIA가 원해서 한 것이 아니라 캔터 차관이 백악관을 설득해 로버트 게이츠 CIA 국장을 압박한 결과였다는 점이다.¹⁴⁾ 어쨌든 IAEA는 이 정보에 근거해 두 곳에 대한 시료채취를 강력히 요구하였다. 북한이 추출한 플루토늄량을 정확히 알기 위해서는 시료채취가 필수적이라는 판단이었다. 그러나 북한은 해당 시설은 군사시설이라며 시료채취 요구를 거부했고, 이후 IAEA 사찰은 파행을 걷기 시작한다.

결정타는 1992년 10월 8일 한미 연례안보협의회의에서 나왔다. “남북 동시사찰 문제 등에서 진전이 이루어지지 않는다면” 1992년도에 일시 중단했던 팀스피리트 훈련을 1993년 3월 재개한다고 발표한 것이다. 당시 남북한 동시 핵사찰은 ‘상호주의’ 원칙을 내세운 남측의 주장과 ‘의심동시해소’ 원칙을 내세운 북측의 주장이 간극을 메우지 못하면서 시행방안조차 마련되지 못하고 있었다.¹⁵⁾ 한미양국의 팀스피리트 훈련 재개결정에 대해 북한은 10월 27일 정부·정당·단체 연합회의를 열고, 훈련을 취소하지 않을 경우 모든 남북한 당국간 회담을 동결한다는 결정서를 채택했다. 이어 11월부터 남북공동위원회 회의를 모두 동결시켰고, 12월에는 예정됐던 9차 고위급회담도 취소해버렸다.¹⁶⁾

도널드 그레그 前 주한 미국대사에 따르면, 팀스피리트 훈련 재개결정은 한미양국이 “대북 정책에서 범한 최대의 실수”였다.¹⁷⁾ 실제 이 결정은 북한 내에서 군부 강경파의 입지를 강화시켜 결국 1993년 3월 NPT 탈퇴선언으로 이어졌다는 정황이 있다. 셸릭 해리슨에 따르면, 북한 내에서는 탈냉전 직후부터 기술관료들 중심으로 하는 실용주의자들과 군부·군산복합체를 중심으로 하는 강경파 간에 핵정책 논쟁이 전개되었다고 한다. 실용주의자들은 생존을 위해서는

11) 자세한 내용은 신정화, 『일본의 대북정책: 1945~1992』(오름, 2004), 제5장 참조.

12) 다나베는 1991년 7월 도이 다카코의 후임으로 위원장에 선출됐다.

13) <연합뉴스>(1992.12.24).

14) 남찬순, 『평양의 핵미소』(자작나무, 1995), pp.24~28.

15) 한국은 ‘상호주의’ 원칙에 입각해 핵 활동의 의심이 가는 쌍방의 모든 민간시설 및 군사시설을 동수로 사찰하자는 입장이었고, 북한은 ‘의심동시해소’ 원칙에 입각해 영변 핵시설과 남한의 모든 미군기지를 사찰하자는 입장이었다. 김재목, 『북핵협상 드라마』(경당, 1995), pp.31~33.

16) <한겨레신문>(1992.10.28); <조선일보>(1992.11.1); Mazarr, North Korea and The Bomb, pp.90~94.

17) <한겨레신문>(1992.10.9); Oberdorfer, The Two Koreas, p.273.

탈냉전의 새로운 국제환경에 편승해야 하고, 이를 위해서는 핵포기가 불가피하다고 본 반면, 강경파는 소련과 중국을 믿을 수 없는 상황에서 한미일의 흡수통일 기도를 막으려면 핵무장밖에 대안이 없다는 입장이었다. 또한 실용주의자들은 미국이 한반도에서 전술핵무기를 철수한 마당에¹⁸⁾ 북한도 핵무기를 가질 필요가 없다고 본 반면, 강경파는 전술핵무기를 철수하더라도 필요시 한반도 역외에 배치된 핵무기로 공격할 수 있기 때문에 핵 억지력이 필요하다는 입장이었다.

논쟁이 가열되는 상황에서 1991년 12월 24일 노동당 중앙위원회 제6기 19차 전원회의가 열렸다. 여기서 김일성은 실용주의자들의 주장에 힘을 실어주는 절충안을 선택하게 되는데, 일단 핵동결과 북미관계 개선을 맞바꾸는 거래를 추진하되, 이후 미국이 핵위협을 중단하고 북미관계를 정상화하면 핵 프로그램을 완전히 포기하지만, 여의치 않을 경우 핵 프로그램을 재가동한다는 결정이었다.¹⁹⁾

이러한 주장이 사실이라면, 한미양국의 팀스피리트 훈련 재개결정은 군부강경파의 주장에 힘을 실어주는 결과를 초래했을 것으로 보인다. 북한은 팀스피리트 훈련을 대북 핵전쟁연습으로 믿어왔기 때문에, 훈련 재개는 미국이 핵위협을 중단하고 북미관계를 개선할 의사가 없다는 명백한 증거로 간주될 수밖에 없었던 것이다. 만소로프에 따르면, 김용순은 1992년 1월 캔터와의 회담이 팀스피리트 훈련 및 그것으로 상정되는 대북 핵위협을 영구 중단과 영변 핵시설에 대한 사찰을 맞바꾼 ‘거래’라고 이해하고 있었고, 또한 그렇게 김일성을 설득하여 핵사찰에 대한 군부와 강경파의 반대를 무마할 수 있었다고 한다.²⁰⁾ 따라서 훈련재개 결정은 김일성의 격노를 초래했고,²¹⁾ 이는 군부강경파로 하여금 1991년 12월의 결정을 뒤집을 수 있는 명분으로 작용했을 공산이 큰 것이다. 특히 당시는 김정일의 군부장악이 본격화되던 시점이었다. 김정일은 1991년 12월 조선인민군 최고사령관에 추대된 후, NPT 탈퇴 직후인 1993년 4월 국방위원장에 취임한다. 권력 공고화를 위해 군부의 지지가 필요했던 김정일이 대외정책의 강경화를 주도했을 수 있다는 의미이다.

실제 1992년 12월에 열린 노동당 중앙위원회 제6기 20차 전원회의에서는 십여 명의 장군들이 당 중앙위원으로 새로 보선되었고, 그간 남북 총리급회담을 이끌어온 연형묵 총리가 해임,

18) 1991년 9월 27일 부시 대통령의 전술핵무기 철수선언에 따라 한반도에 배치됐던 미군 핵무기는 그 해 말까지 모두 철수되었다. 같은 해 12월 18일 노태우 대통령은 <핵부재 선언>("이 시각, 우리나라의 어디에도 단 하나의 핵무기도 존재하지 않는다")을 통해 핵철수 완료를 공개적으로 확인하였다.

19) Selig Harrison, "The North Korean Nuclear Crisis," Arms Control Today (November 1994); Selig Harrison, "Defusing the North Korean Nuclear Crisis," Remarks at The Chicago Council on Foreign Relations (May 7, 2003).

20) Alexandre Mansourov, "North Korean Decision-Making Process Regarding the Nuclear Issue," Nautilus Institute Special Report (May 1994).

21) 1993년 10월 미국 하원의원 게리 액크만과 대화를 나누던 중 팀스피리트훈련 이야기가 나오자 갑자기 김일성은 "목소리를 떨면서 분노에 차서 손을 휘둘렀다"고 한다. Oberdorfer, The Two Koreas, p.273.

자강도당 비서로 좌천되었다. 대남비서 겸 최고인민회의 통일정책위원장 윤기복은 과학교육 비서로 보직이 변경됐다가 이듬해 4월 비서직과 통일정책위원장직에서 모두 해임된다. 한편 그간 북미관계와 북일관계를 담당해왔던 김용순은 당 국제비서에서 대남비서로 보직이 변경되었고, 국제비서에는 그간 교육계통에서 외골수로 일했던 최태복이 임명되었다가 1년 후인 1993년 12월에는 다시 사상계통 인물인 황장엽으로 교체되었다. 김용순은 대남비서에 임명되면서 당 정치국 후보위원으로 영전했을 뿐 아니라, 이듬해 4월에는 통일정책위원장직과 조평통 부위원장직도 겸하게 된다.²²⁾ 윤기복 대신 대남관계의 실세로 부상한 것으로 볼 수도 있지만, 당시는 이미 남북관계가 경색된 상황이었으므로 한직으로 밀려난 것으로 볼 수도 있다. 김용순은 불과 1년 후인 1993년 12월 노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 정치국 후보위원에서 탈락한다. 이로써 김일성의 명을 받고 남방정책을 진두에서 지휘한 세 명의 인물이 모두 외교전면에서 사라지게 되었다.

이렇게 본다면 북한 대외정책의 주도권은 1991년 12월의 김일성-실용주의 연대에서 1992년 12월 김일성-김정일-군부강경파 연대로 변화했다고 봐도 큰 무리는 없을 듯싶다. 1993년 6월부터 진행된 북미 핵협상과정에서 북측 대표인 강석주 외무성 부상이 군부를 의식한 발언을 자주 한 것도 이와 무관하지 않을 것이다. 예컨대 1993년 7월 열린 제2차 북미 고위급회담에서 미국측 대표인 갈루치 국무부 차관보가 영변에 대한 특별사찰을 요구하자, 강석주는 “특별사찰은 우리 군대가 허용하지 않을 것”이라고 주장했다.²³⁾ 이는 전형적인逆양면협상 전술이기도 하지만, 대외정책에서 군부의 영향력이 커진 현실이 반영된 것으로도 볼 수 있는 것이다.

2. 통미통남(通美通南)에서 통미봉남(通美封南)으로

군부의 영향력 증가는 강경한 대외정책으로 나타났다. 1993년 2월 25일 IAEA가 대북 특별사찰 결의안을 통과시키자, 북한은 팀스피리트 훈련 개시 전날인 3월 8일 조선인민군 최고사령관 김정일 명의로 준전시상태를 선포한 후, 3월 12일에는 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하였다. NPT 탈퇴선언은 한국 및 일본을 통한 우회통로가 거의 닫힌 조건에서 미국을 북미

22) “조선로동당 중앙위원회 제6기 20차 전원회의,” 《조선중앙년감》 1993, 〈국내편: 당 및 국가 주요회의〉.

23) 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006),” 서울대 박사학위논문 (2007), p.188.

직접협상의 장으로 끌어들이기 위한 고도의 위기조성전술이었다. 이로써 북한의 대외정책은 한국, 미국, 일본에 대한 전방위 유화적 접근인 남방정책에서 대미 편중 강압외교의 단계로 접어들게 된다. 북미수교라는 목표에서는 동일하지만 그 경로와 수단이 바뀐 것이다.

이러한 정책전환은 1992년 9월 한중수교에 따른 외부환경의 변화를 반영하는 것이다. 소련에 이어 중국마저 한국과 수교하자 한반도에서 힘의 균형은 완전히 무너졌고, 북한은 철저한 고립상황에 처하게 된다. 미국과의 관계개선이 그만큼 절박하고 시급한 과제로 다가왔던 것이다. 북한의 쫓아진 시간적 지평은 워싱턴으로 가기 위해 한국과 일본을 우회하는 것을 불가항력하게 만들었을 것으로 보인다. 한편 한중수교로 더 이상 중국을 의식할 필요가 없게 된 한미양국은 북한에 대해 강압적 태도를 보이기 시작한다.²⁴⁾ 팀스피리트 훈련 재개나 특별사찰 요구가 대표적인 예가 된다. 앞서 살펴보았듯이, 이러한 강압적 태도는 북한 내 대외정책 레짐의 변동을 초래했고, 결과적으로 북한 역시 강압외교로 대응하게 만들었던 것이다. 또한 중국을 상실함으로써 대미협상에 활용할 수 있는 외교적 자원이 핵·미사일 카드밖에 남아있지 않게 된 것도 강압외교로 전환하는 배경이 되었을 것으로 보인다. 전반적으로 볼 때, 남방정책이 한소수교에서 한중수교에 이르기까지 동아시아에서 단극체제가 형성되는 과도기를 반영한다면, 대미 편중 강압외교는 한중수교 이후 단극체제가 완성된 상황을 반영하고 있는 것이다.

통상적으로 김영삼 정부 시기 북한의 대미 편중외교는 대남정책과 관련하여 통미봉남(通美封南) 정책으로 불리고 있다.²⁵⁾ 그러나 북한이 애초부터 김영삼 정부를 배제하려 한 것은 아니었다. 김영삼 대통령은 취임사(1993.2.25)에서 “어느 동맹국도 민족보다 나를 수는 없다”며 남북정상회담을 열어 함께 민족의 장래를 의논해보자고 김일성에게 공개적으로 제안하였다. 또한 정상회담이 열리면 “같은 민족이라는 원점에 서서 모든 문제를 풀어” 나갈 것이라고도 했다. 이어 김 대통령은 진보인사인 한완상 교수를 통일 부총리에 임명하고, 3월 11일에는 노태우 정부 시절부터 쟁점이던 미전향 장기수 이인모씨를 아무 조건 없이 북한으로 송환한다고 발표하는 등 남북관계 개선의지를 적극적으로 피력하였다.

이에 대해 김일성은 긍정적 반응을 보였다. 그는 한국정부가 이인모 송환을 발표하던 날 평양에서 재미교포들과 간담회를 갖고 있었다. 여기서 김일성은 김 대통령의 취임사에 “주의를 돌리고 있다”며 상황을 지켜본 후 정상회담에 임할 용의가 있다고 밝혔다. 흥미로운 것은

24) 이정철, “김일성의 남방정책과 남북기본합의서,” 『역사비평』 통권 97호 (2011년 겨울호), pp.66~68.

25) 통미봉남이라는 표현을 처음 사용한 사람은 민자당(現 새누리당) 노재봉 前의원이다. 그는 1994년 11월 1일 국회 대정부 질문과정에서 김영삼 정부 초기의 ‘동맹보다 민족우선’ 정책기조를 탈미접북(脫美接北)으로 규정한 후, “그것이 바로 미국을 통해서 남쪽을 봉쇄한다는 북한의 통미봉남 정책을 밀어주는 결과를 초래했다”고 비판했다. 강원식, “통미봉남 프레임의 자기훼손성 연구,” 『북한연구학회보』 제13권 2호, p.3 재인용.

김 대통령과 문민정부에 대한 인식이었다. 전통적으로 북한은 당국간 대화를 단절시킬 필요가 있을 때마다 한국정부를 ‘친미 파쇼정권’으로 비난해왔다. 자율성 없는 ‘괴뢰정권’이고 통일 운동을 탄압하는 ‘독재정권’이기 때문에 대화를 할 필요도 없고 해서도 안 된다는 논리였다. 그런데 그날 김일성은 김 대통령이 군부와 안기부를 장악하지 못해서 “실권이 없다”고 주장했다. 최소한 현 집권세력은 독재세력이 아니라는 인식이고, 나아가 군부와 같은 보수세력이 대두되지 못하도록 남북관계를 안정시킬 필요가 있다는 인식으로까지 읽힐 수 있는 대목이다.²⁶⁾ 특히 그는 “미제와 함께 <팀스피리트 93>을 재개하도록 한 것은 現 남조선집권자(김영삼 대통령)가 아니라 前 남조선집권자(노태우 대통령)”라고 단언했다. 이는 김일성이 김영삼 정부를 이른바 ‘괴뢰정부’로 보지 않고 있으며, ‘동맹보다 민족 우선’ 발언을 매우 진지하게 받아들이고 있음을 의미하는 것이다.²⁷⁾

그리고 이 간담회가 있는 바로 다음날 북한은 팀스피리트 훈련 재개를 비난하며 NPT 탈퇴를 선언한다. 당시 김일성은 여전히 대외정책을 통제하고 있었다. 대부분의 권력이 김정일에게 이양된 것은 맞지만, 북한체제의 특성상 NPT 탈퇴와 같은 중대한 외교적 결정이 김일성의 승인 없이 이루어졌을 가능성은 거의 없다.²⁸⁾ 따라서 3월 11일 간담회에서의 발언과 바로 그 다음날의 NPT 탈퇴선언이 시사하는 것은 김일성이 한국정부와 미국, 대남관계와 대미관계를 분리해서 사고하기 시작했다는 사실이다. 이는 한국정부를 미국의 ‘괴뢰정권’으로 보던 기존의 사고방식과 비교해볼 때 획기적인 인식전환이었다.

냉전시대는 말할 것도 없고 북방정책 시기만 하더라도 김일성은 북미관계와 남북관계를 동시에 악화되거나 동시에 개선되는 한 세트의 현상으로 보았다. 한미관계에서 한국의 자율성은 인식론적으로 부정되었다. 김일성은 냉전시기 남북관계의 악화나 개선은 모두 미국의 사주에 의한 것으로 간주했다. 노태우 정부의 북방정책 역시 북한을 고립시켜 붕괴시키려는 한미양국의 합작품으로 바라보았다. 현상적으로는 한국이 주도하고 있는 것처럼 보이지만 그 배후에는 미국이 있다는 판단이었다.²⁹⁾ 특히 1992년 가을부터 미국이 IAEA 핵사찰에 개입하면서 한국 역시 팀스피리트 훈련을 재개하기로 하는 등 일련의 대북 강경정책으로 돌아선 정황은 김일성의

26) 1993년 3월 8일 김영삼 대통령은 김진영 육군 참모총장과 서완수 국군 기무사령관을 전격 교체하면서 하나회 숙청에 돌입했다.

27) 김일성, “재미교포들이 단합하여 조국통일운동을 힘있게 벌일데 대하여(1993.3.11),” 『김일성저작집』44 (조선로동당출판사, 1996).

28) 1994년 6월 평양에서 김일성과 담판을 벌여 한반도 전쟁위기를 종식시키는데 기여한 카터 前 미국 대통령에 따르면, “김일성은 여전히 어떤 내부 논쟁이나 갈등에 대한 두려움 없이 중대 사안에 대해 현장에서 즉각적인 결정을 내릴 수 있는 위치에 있었다.” Oberdorfer, *The Two Koreas*, p.328.

29) “최근에 남조선당국자들이 그 무슨 <북방정책>에 대하여 떠돌고 있는데, 그것은 우리 공화국을 고립시켜 흡수통합 하겠다는 것입니다. 남조선당국자들이 떠드는 <북방정책>은 미국이 내놓은 것입니다. 미국의 부추김 밑에 남조선당국자들이 <북방정책>이요 뭐요 하면서 <흡수통합>의 야망을 실현해 보려고 하지만 수령·당·대중이 하나로 결합되어 있는 우리의 사회주의를 어찌지 못합니다.” 김일성, “총련사업에 대하여(1992.2.24),” 『김일성저작집』43 (조선로동당출판사, 1996).

이러한 인식을 더욱 고착시켰을 것으로 보인다.³⁰⁾

그런데 김일성은 문민정부의 등장과 함께 한국정부가 상당한 대미 자율성을 획득하게 되었다고 보고 있는 것이다. 따라서 이제는 북미관계-남북관계의 동조화만이 아니라 탈동조화(de-coupling)의 가능성, 즉 북미관계는 악화되는데 남북관계는 개선되는 경우와 북미관계는 개선되는데 남북관계는 악화되는 경우도 '상상' 할 수 있게 되었다. 아래 <표 1>은 탈냉전기 남북미 3자관계의 동조화와 탈동조화 현상을 분류해본 것이다. 큰 틀에서 보면, 남북미 3자관계는 동조화2(북방정책 활성화) → 동조화1(북방정책 퇴조기) → 탈동조화2(통미봉남 시기) → 동조화2(햇볕정책 시기 대부분) → 탈동조화1(햇볕정책 말기, 평화변영정책 시기) → 동조화1('전략적 인내' 시기)로 이행해왔다. 당연한 이야기지만 대북정책을 둘러싼 한미갈등은 거의 대부분 탈동조화 시기에 일어났다.

<표 1> 탈냉전기 남북미 3자관계의 동조화와 탈동조화

		남북관계	
		개선	악화
북미관계	개선	동조화2 (북방정책 활성화, 햇볕정책 시기 대부분)	탈동조화2 (통미봉남 시기)
	악화	탈동조화1 (햇볕정책 말기, 평화변영정책 시기)	동조화1 (북방정책 퇴조기, '전략적 인내' 시기)

김영삼 정부 집권 초기는 동조화1(북미관계 악화, 남북관계 악화)에서 탈동조화2(북미관계 개선, 남북관계 악화)로 이행하는 과도기였다. 그러나 이는 결과론적 해석이고, 당시 김일성이 그렸던 구도는 동조화1의 상황에서, 탈동조화1(북미관계 악화, 남북관계 개선)을 거쳐 동조화2(북미관계 개선, 남북관계 개선)로 가는 그림이었을 것으로 보인다. 즉 당시 북한은 북미 수교를 바라고 있었지만, 이를 달성하기 위해서는 일시적으로 NPT 탈퇴라는 초강수를 통해 북미관계를 긴장시켜야 했던 것이고, 지나친 긴장고조를 남북관계 개선을 통해 완화하고자 했던 것으로 보인다. 뿐만 아니라 김영삼 정부에 대한 긍정적 인식으로 볼 때 남북관계의

30) 노태우 정부의 북방정책은 역대 한국정부 대북정책 중에서 한미관계의 제약으로부터 가장 자율적이었던 것으로 평가되고 있지만, 이러한 자율성은 미국의 지원 내지는 묵인 하에서만 가능했던 것이다. 미국 입장에서 한국의 북방정책은 냉전에서 승리한 자본주의진영의 전후 처리과정에 대해 냉전의 동반 전승국인 한국이 협조하는 것에 불과했으며, 또한 당시 미국 내에서 부각되고 있던 고립주의 경향에 대한 부응의 필요성에도 기인하는 것이었다. 그러나 북한 핵문제가 부각되어 미국이 보다 적극적으로 한반도문제에 개입해야 할 필요성이 생기면서 대북정책에서 한국정부의 자율성은 크게 제약되기 시작한다. 전재성, "노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석," 하용출 외, 『북방정책』(서울대출판부, 2003).

획기적 개선을 통해 북미관계 개선을 압박하려는 의도도 없지 않았을 것으로 보인다. 즉 한국의 정권교체로 인해 김일성이 남방정책의 재시동에 미련을 가졌을 수 있다는 것이다. 물론 이때의 남방정책은 단순한 우회방식이 아니라, 우회경로와 대미 직접경로를 모두 활용하는 방식이었을 것이다. 그러나 이것이 가능하려면 한국정부가 핵문제 해결을 남북관계 개선의 전제조건으로 삼지 않아야 한다. 이 점에서 김일성은 김영삼 정부를 ‘오판’ 했던 것이다. 북한이 이 전략을 본격적으로 가동하기 위해서는 김대중 정부의 등장을 기다려야 했다.

북한의 NPT 탈퇴선언이 동조화²로 가기 위한 과도적 탈동조화¹ 전략이라는 것은 당시 통일부총리였던 한완상의 판단이기도 했다. 그는 김일성이 ‘동맹보다 민족우선’ 발언을 대단히 긍정적으로 평가한다는 정보를 갖고 있었다. 따라서 팀스피리트 훈련에 대한 맹비난과 NPT 탈퇴선언은 “미국을 겨냥한 것이지 남쪽과의 통로를 차단하려는 것은 아니”라고 판단했고, 한승주 외무장관 역시 같은 생각이었다. 물론 이는 일부 전략가들의 사고일 뿐, 정치적 정서는 당시 박관용 비서실장의 표현처럼 “평양 당국이 우리의 뺨을 때렸다,” “남북기본합의서와 비핵화공동선언은 무효가 됐다”는 식이었다.³¹⁾ 북한의 NPT 탈퇴는 그 본래 의도와 무관하게 한국 내 보수세력과 보수적 정서를 일깨움으로써 남북관계에 정치적 장애물을 만들고 있었던 것이다. 그러나 NPT 탈퇴선언에도 불구하고 3월 19일 이인모 송환을 그대로 밀어붙인 것에서 알 수 있듯이, 김영삼 대통령은 당시까지만 하더라도 보수세력을 적절히 통제하면서 대북정책이 강경 일변도로 기울지 않도록 관리하고 있었다.

‘동맹보다 민족우선’ 정책에 대해 김일성은 <전민족대단결 10대강령>으로 화답하였다.³²⁾ 이 문건은 4월 6일 김일성이 직접 작성하여 다음날 최고인민회의에서 강성산 총리가 발표하였다. 여기서 김일성은 “힘 있는 사람은 힘을 내고, 지식 있는 사람은 지식을 내고, 돈 있는 사람은 돈을 내어” 모두가 통일에 기여하자며, 남북한간 공존·공영·공리 도모, 정쟁과 비방중상 중지, 사상·이념·제도 초월, 계급·계층 초월, 접촉·왕래·대화 확대 등 10가지 사항을 제안하였다.³³⁾

당시 평양에서 김일성을 면담했던 재미교포 조동진 목사에 따르면,³⁴⁾ 김일성은 고위참모들이 배석한 가운데 “김영삼 대통령께서 이끄는 새 정부는 종전 정부와 다르다”며, <10대 강령>이 “김영삼 대통령의 취임사에 대한 (자신의) 대답”이라고 말했다고 한다. “김 대통령의 민족

31) 한완상, “북 NPT 탈퇴 선언에 해빙 꿈 깨지고,” <한겨레신문>(2012.5.28); 한완상, “쏟아진 북 비판속 빛난 박찬중/조순환,” <한겨레신문>(2001.5.30).
 32) 북한에서는 <조국통일 3대원칙>(1972년 7.4 공동성명)에서 합의된 ‘자주’, ‘평화통일’, ‘민족대단결’의 통일원칙을 의미, <고려민주연방공화국창립 방안>(1980), 그리고 <전민족대단결 10대강령>(1993)을 묶어 <조국통일 3대원칙>으로 부르고 있다.
 33) 김일성, “조국통일을 위한 전민족대단결 10대단결(1993.4.6),” 『김일성저작집』44 (조선로동당출판사, 1996).
 34) 조 목사는 1993년 3월 31일부터 4월 12일까지 평양을 방문하여 김일성을 면담하고, 면담기록을 꼼꼼히 기록하여 5월 말경 한완상 통일부총리에게 전달하였다. 일종의 비공식 대담록이었다.

우위 또는 민족 당사자 원칙을 존중하여 공존·공영·공리 같은 용어를 사용했다”는 것이다. 특히 강성산 총리가 <10대 강령>을 발표하면서 외세의존정책 포기, 미군철수, 외국군대와 합동군사훈련 중지, 미국 핵우산 탈피 등 <4개 조건>을 덧붙였는데, 이는 “종래의 호전적 요구들을 반복한 것이니 김 대통령께서 염려하지 마시길 바란다,” “원래 아랫사람들은 강경하게 표현하는데 그것은 내 뜻이 아니다”고 덧붙였다고 한다. 이 메시지는 5월 말경 한완상 부총리를 거쳐 김영삼 대통령에게 보고되었으나, 김 대통령은 “믿을 수 있겠나?”며 별로 진지하게 받아들이지 않았다고 한다.³⁵⁾

1993년 5월부터 대북정책을 둘러싼 김영삼 정부의 딜레마가 심화되기 시작한다. 5월 5일 베이징 참사관급 접촉에서 북미 고위급회담 개최가 합의되고, 5월 17일에는 뉴욕에서 고위급회담 예비접촉이 열려 회담 일자가 6월 2일로 확정되었다. 이에 따라 국내에서는 보수세력을 중심으로 김영삼 정부의 ‘동맹보다 민족우선’ 기조에 대한 비판과 통미봉남에 대한 경계심리가 고조되기 시작했다. 김영삼 대통령으로서는 남북관계가 교착되어 있는 상황에서 북미접근이 가시화되면 정치적 곤경에 처할 것이 불을 보듯 뻔한 상황이었다. 이에 따라 조속히 고위급 남북대화를 열어 북미대화-남북대화 동시추진의 모양새를 갖추기로 하고 5월 20일 남북한 총리 회담을 제안한다. 김 대통령에 대한 김일성의 호의적 태도로 미뤄볼 때 북한이 긍정적으로 반응할 것이라는 기대감도 있었을 것이다.

그러나 5월 25일 북한은 우리측 제안에 대해 통일 부총리급 특사교환을 역제안한다. 한완상에 따르면, 북한의 제안은 내용적으로는 매우 긍정적이었다. 양측 정상이 지명하는 통일 부총리급 특사회담을 열어 정상회담 개최문제와 남북기본합의서 및 비핵화공동선언 이행 등 현안 문제를 동시에 타결 짓자는 것이었다. 이는 김일성이 김 대통령의 정상회담 제안을 수용한 것이며, 당시 북한이 미국에 요구하고 있던 관계개선-현안문제 일괄타결을 한국과도 논의하자는 의미였다.³⁶⁾ 문제는 형식이었다. 북한은 황인성 총리를 배제하고 대북 유화주의자로 공격받고 있던 한완상 부총리를 대화 파트너로 지목함으로써 보수세력이 “북한이 재야출신 부총리를 시험대에 올려 국론분열을 꾀한다”며 반발할 빌미를 주고 말았던 것이다. 한 부총리가 볼 때 북한의 제안은 ‘죽음의 키스’였다.³⁷⁾

35) 한완상, “김일성, 전두환엔 ‘빈대머리’ YS엔 경애심,” <한겨레신문>(2012.6.5); 한완상, “김일성 뜻 보고받은 YS “믿을 수 있나?”,” <한겨레신문>(2012.6.6).

36) 북한의 표현에 따르면, 당시 북측의 제안은 “북남관계 개선과 통일문제해결을 위해 쌍방 정상들이 만나는 문제와 조선반도의 비핵화를 포함한 북남 사이의 현안문제를 쌍방 최고위급 특사를 교환하는 방법으로 해결할 것을 주장”한 것이었다. “정론: 억지주장을 견어치워야 한다,” <노동신문>(1993.6.10).

37) 한완상, “북의 부총리급 특사 제의는 ‘죽음의 키스’였다,” <한겨레신문>(2012.6.21); 한완상, “박관용 비서실장 “보수적이 돼간다” 실토,” <한겨레신문>(2012.6.24); 한완상, “청와대 ‘안گار’ 활렸지만 정신적 ‘안گار’는 여전,” <한겨레신문>(2012.6.26).

그러나 형식만이 아니라 내용 역시 문제가 될 소지가 있었다. 핵문제와 관련하여 한국과 논의할 주제를 <비핵화공동선언>의 이행문제, 즉 남북한 동시사찰이라는 기술적 문제에 국한시키고 있었기 때문이다. 주지하듯이 1991년 12월 <비핵화공동선언>이 채택되고 이어 1992년 2월에는 북한이 IAEA 전면안전협정(full-scope safeguard agreement)에 서명함에 따라 북한 핵문제는 정치적 문제에서 기술적 문제로 전환되었고, 기술적 해결절차는 남북한 동시사찰과 IAEA 사찰이라는 두 트랙으로 나뉘어 진행되었다. 그러나 1993년 3월 북한이 NPT 탈퇴를 선언하게 됨에 따라 북한 핵문제는 또다시 새로운 정치적 타결을 요하는 ‘새로운 문제’로 전환된 상황이었다. 따라서 한국입장에서는 이 ‘새로운 핵문제’ 해결과정에서 중요한 역할을 수행할 필요가 있었다. 그런데 북한은 ‘새로운 핵문제’ 해결은 미국과만 논의하고 한국과는 과거의 기술적 문제만을 논의하자는 식으로 나오고 있었던 것이다. 이에 따라 당시 청와대 내에서는 북한의 제안을 우리와 ‘새로운 핵문제’를 논의하지 않기 위한 꾀수로 해석하는 분위기가 지배적이었다.³⁸⁾ 김영삼 정부가 북한의 대미, 대남정책을 통미봉남의 의도로 바라보기 시작한 것도 이 시점부터였다.

이러한 상황에서 6월 2일 제1차 북미고위급회담이 열리자, 마침내 김영삼 대통령이 돌변한다. 6월 3일에 있는 취임 100일 기자회견에서 “핵을 가진 자와는 약속할 수 없다”고 말해버린 것이다. 김 대통령의 분명한 의중은 알 수 없으나 대체로 남북관계가 교착된 상황에서 북미관계가 너무 진전되는 것에 대해 견제심리가 작동한 것으로 보인다. 국내적으로는 문민정부에 대한 보수세력의 비판을 북한에게 돌리려는 의도도 있었을 것으로 보인다. 어쨌든 김 대통령의 선언은 ‘先비핵화, 後남북관계 개선’으로 읽힐 수밖에 없었다. 그는 6월 9일에 가진 인터뷰에서도 “북한의 핵의혹이 해소되고 남북간에 화해협력이 제도화되면 의미 있는 정상회담이 개최되고 남북관계도 연합단계까지는 진입할 수 있다”고 하여³⁹⁾, ‘先비핵화, 後남북관계 개선’ 기조를 재확인하였다.

그런데 북한입장에서 보면, 김 대통령의 이런 발언들은 ‘동맹보다 민족우선’의 기조를 포기한 것이고, 한미관계를 통해 북미관계의 진전을 통제하겠다는 선언으로 받아들여질 수밖에 없었다. 무엇보다 김일성은 모처럼 정상회담을 하자며 손을 내밀었다가 정면에서 면박을 당한 꼴이 되었다. 6월 8일 <평양방송>은 김 대통령의 발언에 대해 “너절한 친미, 사대 매국노, 극악한 민족반역자만이 할 수 있는 잡소리”라고 비난하며 공격의 포문을 열었다.⁴⁰⁾ 이는 김영삼

38) 한완상, “청와대 ‘안기’ 헐렸지만 정신적 ‘안기’는 여전,” <한겨레신문>(2012.6.26).

39) <동아일보>(1994.6.10).

40) <경향신문>(1993.6.21).

정부에 대한 김일성의 인식이 다시 과거로 회귀했음을 보여주는 것이다. 김일성은 1993년 9월에 있는 조총련 간부들과의 대담에서 김영삼 정부에 대해 이전과 180도 다른 평가를 내놓는다. “남조선의 현 <문민정권>도 역대 군부 독재정권과 마찬가지로 미국의 조종에 따라 움직이는 허수아비라는 것을 알 수 있습니다. 남조선에서 <대통령>이 통치자라고 하지만, 그것은 명색뿐이고 하라는 대로만 하고 있습니다. 남조선은 아무런 자주권도 없는 미국의 식민지입니다. 우리와 <비핵화공동선언>까지 채택한 남조선당국자들이 <핵문제>를 구실로 우리에게 압력을 가하려고 하는 것도 미국의 조종에 의한 것입니다.”⁴¹⁾

김 대통령의 취임 100일 기자회견 이후 한국은 남북회담에서도 ‘새로운 핵문제’를 다뤄야 한다는 입장을 개진하기 시작했고, 이에 대해 북한은 남북회담을 의도적으로 회피하는 전략으로 맞서게 된다. 6월 2일 황인성 총리는 핵문제를 우선적으로 다룬다면 총리회담 대신 강성산 총리의 5월 25일자 특사교환 제안을 받아들일 수 있다며, 우선 특사교환을 위한 실무접촉을 갖자고 제안한다. 이에 대해 6월 4일 강성산 총리는 실무접촉에서는 특사교환 문제만을 다루어야 한다는 입장을 분명히 했다. 한국과는 ‘새로운 핵문제’는 논의하지 않겠다는 의미였다. 6월 7일 황인성 총리는 요구수준을 낮춰 핵문제와 특사교환을 동시에 논의하기 위한 실무접촉을 제안한다. 그러나 6월 8일 강성산 총리는 핵문제에 대한 논의는 제외해야 한다는 뜻을 다시 밝힌다. 이후에도 실무접촉 의제와 관련하여 핵문제-특사교환을 함께 논의하자는 남측의 제안과 특사교환 문제에 국한하자는 북측의 제안이 여러 차례 오고갔지만 타협점이 마련되지 못했다. 결국 6월 23일 강성산 총리가 특사교환 제의 자체를 철회해 버림으로써 남북관계 개선의 기회는 사라지게 된다.⁴²⁾

앞서도 지적했듯이, 북한은 NPT 탈퇴와 함께 서울을 경유해 워싱턴으로 가는 길이 아니라 워싱턴으로 직접 가는 길을 선택한 상황이었다. 따라서 남방정책에서는 남북관계 개선이 북미관계 개선의 필수조건이었지만, 새로운 대미 직접외교에서는 남북관계 개선은 보조적 요소에 불과했다. 남북관계가 개선되면 좋지만 안 되어도 무방한 것이었다. 이는 뒤집어서 이야기하면 경우에 따라 한국이 적극적 배제의 대상이 될 수도 있음을 의미했다. 통미통남(通美通南)의 과도기가 가고 통미봉남(通美封南)의 시대로 진입한 것이다.

41) 김일성, “현 시기 총련 앞에 나서는 몇 가지 과업에 대하여(1993.9.10),” 『김일성저작집』44 (조선로동당출판사, 1996).

42) 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한관계: 1993~1994』(민족통일연구원, 1993), pp.126~129.

3. 북미 핵협상과 남북미 3자관계의 전개

제1차 북미고위급회담에서 채택된 <북미공동성명>(U.S-DPRK Joint Statement, 1993.6.11)은 한국정부에게는 충격 그 자체였다. 우선 ‘공동성명’이라는 단어를 사용함으로써 북미간 첫 번째 정치적 합의인 <북미공동성명>이 남북한간 첫 번째 정치적 합의인 <남북공동성명>(1972.7.4)과 동급의 합의라는 인상을 주었다.⁴³⁾ 또한 북한(North Korea)이 아니라 조선민주주의인민공화국(DPRK)이라는 표현을 사용함으로써 북한을 하나의 국가적 실체로 인정하는 듯한 인상을 주었다. 물론 미국은 북한이 유엔 회원국이라는 점을 감안한 것이지만, 어쨌든 북한을 국가적 실체로 인정하지 않는 한국의 헌법과 정치적 정서에는 정면으로 배치되는 표현이었다. 내용은 더 충격적이었다. 남북관계 개선이나 남북한 동시 핵사찰에 대해서는 일언반구도 없는 대신 북한의 “주권을 존중”하고 “평등하고 공정한 기초 위에서” 북미대화를 지속한다고 명기하였다. 또한 “한반도의 평화통일을 지지”한다는 조항이 포함되었는데, 이는 북한과 미국이 한국을 배제한 채 통일문제를 논의했다는 의미였다. 이러한 점들은 그간 한미관계에서는 상상도 할 수 없었던 것이고, 북미관계가 남북관계를 앞지르고 있다는 명백한 신호로 해석될 수밖에 없었다.

한국의 국가이익 차원에서 가장 문제가 된 것은 미국이 북한에 대해 “핵무기를 포함한 무력의 불사용 및 불위협을 보장”했다는 사실이었다. 북한에 대해 소극적 안전보장(Negative Security Assurance)을 제공한 것인데, 이는 남북한 사이의 적대관계를 감안하면 한국에 대한 미국의 적극적 안전보장(Positive Security Assurance), 즉 확장억지(Extended Deterrence) 공약과 충돌할 소지가 있었다. 만일 남북한간 무력분쟁이 발생하더라도 미국은 중립적 위치를 지킨다는 의미로 해석이 가능하기 때문이다. 마지막으로 미국은 이러한 양보를 하고도 북한의 NPT 복귀가 아니라 ‘탈퇴유보’만을 얻어내는데 그쳤다.⁴⁴⁾ 어떻게든 북한의 NPT 탈퇴만은 막아야 한다는 절박한 상황에서 진행된 제1차 북미고위급회담은 북한의 일방적 승리로 끝나고 말았던 것이다.⁴⁵⁾

<북미공동성명>이 채택된 다음날 한국 외무부는 “공동성명을 지지”한다는 성명을 발표한다. 다만 이번 합의를 계기로 핵문제 해결과 “남북한간 화해협력에서 실질적 진전이 있기를 기대

43) Kenneth Quinones, 『2평 뺑집에서 결정한 한반도 운명』(중앙 M&B, 2000), pp.179~180.

44) “북한은 자신이 필요하다고 인정하는 기간만큼 NPT 탈퇴효력의 발생을 일방적으로 유보한다(suspend).”

45) 북한은 <북미공동성명>을 “적과의 대결에서 거둔 커다란 승리,” “역사적인 공동성명”이라고 평가하고 있다. “1993년 정치개관,” <조선중앙년보> 1994, <국내판: 정치>.

한다”고 덧붙였다.⁴⁶⁾ ‘남북관계의 실질적 개선’이라는 문구를 통해 미국에 대한 불만을 간접적으로 드러낸 것이지만, 전반적으로 매우 신중한 외교적 표현이었다. 그러나 김영삼 대통령은 외교적 접근보다는 정치적 돌파를 원했다. 그는 7월 2일 <뉴욕타임즈>와 가진 인터뷰에서 “내년(1994년) 초반이면 북한이 핵무기 몇 개를 만들기에 충분한 플루토늄을 확보하게 될 것”이라며, “현재 북한은 미국과의 협상을 교묘하게 ‘조종’ 하면서(manipulating) 핵개발을 완성할 시간을 벌고 있다”고 걱정하는 듯 말해버렸다. 한마디로 순진한 클린턴 행정부가 교활한 북한에 속아 이리저리 끌려 다니고 있다는 노골적인 비난이었다.⁴⁷⁾

이로 인해 한미관계는 순식간에 긴장관계로 돌입하였다. 한승주 외무장관은 김 대통령의 발언이 보수세력을 무마하기 위한 ‘국내용’ 일 뿐이고 한국은 <북미공동성명>에 대해 어떤 의혹도 갖고 있지 않다고 해명했지만, 미국 조야는 한국 대통령의 이례적 발언에 충격을 감추지 못했다. 특히 미국 국무부는 예정됐던 클린턴 대통령의 방한계획을 취소할 수도 있다며 노골적으로 불쾌감을 표출하기도 했다. 그러나 이 사안은 감정적으로 대처하기에는 너무도 중요한 사안이었다. 클린턴 행정부는 김 대통령의 발언을 한미관계를 더 이상 방치해둬선 안 된다는 명백한 시그널(wake-up call)로 이해하였다. 나아가 한국의 반발을 제대로 관리하지 못하면 한미관계만이 아니라 미국의 동맹정책 전반이 불신을 받을 수도 있다고 판단하였다.

이에 따라 클린턴 대통령은 예정대로 한국을 방문하여(7.10~7.11) 한미갈등의 조기진화에 나선다. 우선 그는 김 대통령과의 공동기자회견에서 북한문제에 대해 한국과 “매우 긴밀하게 협력”(very close cooperation)할 것이라고 약속했다. 또한 “안보에 있어 불확실성이 조금이라도 남아있는 한, 이 지역 미군(※주한미군 및 주일미군을 의미)의 추가 감축을 배제할 강력한 의사가 있다”고 발언하였다. 이어 국회연설과 판문점 방문에서는 “한반도는 미국의 사활적 이익이다,” “한국 국민이 원하는 한 주한미군은 계속 주둔할 것이다,” “북한이 핵무기를 사용하면 그 나라는 종말을 고하게 될 것”이라는 등 동맹정책과 관련하여 극히 이례적인 발언들을 쏟아내었다.⁴⁸⁾ 대남 안보공약에 대한 불안감을 불식시키기 위해 북한의 반발을 감수하면서까지 미국 대통령이 할 수 있는 최대한의 외교적 퍼포먼스를 펼친 것이다. 물론 이는 한국만이 아니라 일본을 비롯한 아시아 동맹국 모두를 겨냥한 것이었다.

김영삼 대통령에 따르면, 이후 북미 고위급회담은 “실질적으로는 한미양국과 북한의 협상”으로 전환된다. “미국은 회담전략은 물론, 매 시각 회담과정에서 논의된 내용, 합의문안 하나

46) Chae-Jin Lee, *A Troubled Peace: U.S. Policy and the Two Koreas* (Johns Hopkins U.P., 2006), p.162.

47) David Sanger, “Seoul’s Leader Says North Is Manipulating U.S. on Nuclear Issue,” *New York Times* (July 2, 1993).

48) Lee, *A Troubled Peace*, pp.163~164.

하나에 이르기까지 모든 내용에 대해 우리 정부와 협의”했던 것이다.⁴⁹⁾ 실제 제2차 북미고위급 회담(7.14~19) 과정에서 갈루치 차관보는 한승주 외무장관과 수시로 전화통화를 하면서 협상 전략을 수립한 것으로 알려지고 있다. 특히 갈루치는 남북회담 없이는 더 이상 북미회담도 불가능하다고 밀어붙여 결국 합의문(7.19)에 ‘남북회담 조기개최’ 조항을 관철시켰다.⁵⁰⁾ 또한 합의문에 명기하지는 않았지만, 협상 파트너인 강석주 외무성 부상에게 “미국은 방어적 (한미연합) 훈련을 포함하여 한국의 방위를 지원할 의무와 능력을 유지할 것”이라고 뜻을 밝혔다.⁵¹⁾ 이는 대북 소극적 안전보장과 관련한 한국의 우려, 보다 구체적으로는 북한이 소극적 안전보장에 대한 증거로 요구하고 있던 팀스피리트 훈련 중단을 받아들여서는 안 된다는 한국의 입장이 반영된 메시지였다. 제2차 북미고위급회담의 승자는 북한도 미국도 아닌 한국이었다.

이후 북미 핵협상은 남북관계와 북한-IAEA 사찰협상에 막혀 1년 간 한걸음도 진전되지 못하다가 결국 1994년 6월 전쟁위기로 치닫고 된다. 1993년 10월 남북한 특사교환을 위한 실무 접촉이 세 차례 열리지만, 팀스피리트 훈련 중단을 둘러싼 언쟁만 남긴 채 중단되고 만다. 우여곡절을 거쳐 5개월만인 1994년 3월 19일 네 번째 실무접촉이 열리지만, 북측 대표의 ‘불바다’ 발언으로 1시간 만에 결렬되고 만다. 북한-IAEA 사찰협상 역시 사찰의 시기와 방식, 대상을 둘러싸고 지루한 공방만 이어가다 3월 14일 IAEA가 사찰단을 철수시킴으로써 파행으로 끝나고 만다. 이에 북한은 1994년 5월 미국이 금지선(redline)으로 간주하고 있던 8,000개 폐연료봉(‘미래 핵’) 인출을 감행하게 되고, 이에 대해 미국이 유엔 안보리 경제제재와 단독 군사제재를 준비하면서 6월부터 한반도는 전쟁위기에 돌입하게 된다.

다행히 6월 16일 카터 前 미국 대통령과의 회담에서 김일성이 “경수로 제공 시 핵 프로그램 포기”를 약속하고, 이에 대해 클린턴 대통령이 “대화기간 중 핵 프로그램을 동결하면 고위급 회담을 재개할 수 있다”고 밝힘에 따라 위기는 해소되고 다시 북미협상의 길이 열리게 되었다. 또한 김일성은 카터 前 대통령을 통해 김영삼 대통령의 남북정상회담 제안을 수용한다는 의사를 밝혔고, 김 대통령이 이를 적극 수용함에 따라 남북정상회담(7.25~7.28 평양) 개최도 확정되었다.⁵²⁾ 이로써 남북미 3자관계는 모처럼만에 상호견제와 갈등의 관계를 벗어나 선순환 관계로 진입할 기회를 맞이하게 된다. 그러나 7월 8일 남북정상회담을 불과 보름 앞두고 김일성이 갑작스럽게 사망하고, 이에 대한 대처과정에서 조문파동이 발생함에 따라 남북관계는

49) 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록』상 (조선일보사, 2001), pp.340~341.

50) “핵문제를 포함하여 쌍방간 문제를 다루기 위한 남북회담을 가능한 빠른 시일 내에 시작한다.” 제2차 북미고위급회담 합의문은 공동성명 형식이 아닌 동일 문안을 양측이 각각 발표하는 형식을 취했다. 한국을 자락하지 않기 위한 조치였다.

51) Lee, A Troubled Peace, p.165.

52) 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산,” pp.189~201.

다시 급속히 얼어붙고 만다. 반면 북미 핵협상은 8월초 재개되어 1994년 10월 21일 북미 <제네바합의>(U.S-DPRK Agreed Framework)를 도출하게 된다.

제3차 북미고위급회담은 1단계회담(8.5~8.12)과 2단계회담(9.23~10.21)으로 나뉘어 약 40일간 진행되었다. 북한과 미국 사이에는 이미 회담 시작 전부터 흑연감속로를 경수로로 교체하고, 핵 프로그램이 해체되는데 따라 북미관계를 정상화한다는데 공감대가 형성되어 있었다. 그러나 미해결 쟁점들도 있었는데, 그 중에서도 '과거 핵' (1989년~1991년 사이에 추출된 플루토늄)에 대한 특별사찰문제와 '미래 핵' (인출된 연료봉 및 5MWe 원자로)의 처리문제, 그리고 남북관계 개선문제와 경수로 프로젝트의 주도권문제 등 4가지가 회담에서 다뤄야 할 핵심쟁점이었다. 앞의 두 가지는 미국의 주요 관심사였고, 뒤의 두 가지는 한국의 주요 관심사였다.

미국은 제2차 북미고위급회담 합의문에 남북회담 조기개최 조항을 포함시켰다가 한국에 발목이 잡혀 혼쫓이 난 경험이 있었다. 또한 조문파동 이후 북한의 대남 적개심이 극에 달하고 있는 상황에서 한국의 관심사를 밀어붙였다가는 협상관 자체가 깨질 수도 있는 상황이었다. 그러나 그럼에도 불구하고 미국이 한국의 관심사를 적극 반영하지 않을 수 없었던 데는 한미동맹 일반론 이외에도 두 가지의 현실적인 이유가 있었다. 하나는 정치적 이유였다. 당시 클린턴 대통령은 김일성 사망과 관련하여 북한주민들에게 조의를 표한 문제를 두고 공화당으로부터 맹렬한 공격을 받고 있었다.⁵³⁾ 특히 미국은 11월 중간선거를 앞두고 있었다. 한국의 관심사가 제대로 반영되지 않은 북미 합의문이 도출되면 한미갈등이 재발할 것이고, 이는 다시 정치적 공격의 소재로 활용될 것이 불을 보듯 뻔한 상황이었던 것이다. 보다 중요한 것은 재정적 이유였다. 대북 경수로사업에는 수십억 달러가 소요될 것인데, 미국 의회는 <해외원조법> 수정안(1994.7.15)을 통과시켜 대북 자금지원을 틀어막고 있었다.⁵⁴⁾ 일본은 탐사비용과 같은 푼돈만 낼 수 있다는 입장이었고, 그나마 중국과 러시아는 한 푼도 낼 수 없다는 입장이었다. 따라서 믿을 곳은 한국밖에 없었는데, 한국은 남북관계 개선과 경수로사업에서 한국의 주도권 보장을 자금 지원의 전제조건으로 내걸고 있었던 것이다.

이에 따라 갈루치는 1단계 회담과정에서 “북한은 남북대화를 재개하고 <비핵화공동선언>을 이행할 준비를 갖춘다”는 조항을 합의문에 포함시킬 것을 요구하였다. 그러나 강석주는 “지금

53) 특히 공화당 상원 원내총무이자 유력한 대선후보인 밥 돌(Bob Dole) 의원은 “김일성이 54,000명에 달하는 미국인의 생명을 앗아간 전쟁에 책임이 있다는 사실을 클린턴 대통령이 망각하고 있다”며 비난을 퍼부었다. Bill Gertz, “Kim Jong Il Appears Assured of Succeeding Father,” Washington Times (July 11, 1994).

54) <해외원조법> 수정안에 따르면 “북한이 핵무기를 보유하지 않고 있고, 핵 프로그램을 동결했으며, NPT와 IAEA 안전협정상의 의무를 완벽하게 수행하고 있고, 플루토늄이나 미사일을 수출하지 않는다는 점을 대통령이 보증하지 않는 한 어떠한 대북지원도 할 수 없다.” 경수로 제공의 대가로 북한으로부터 받아내야 하는 양보를 경수로 제공의 전제조건으로 삼고 있었던 것이다. “Senate Vote to Ban Aid to North Korea,” Associated Press (July 15, 1994).

평양의 분위기로는 남북대화를 언급할 수도 없다”며 일언지하에 거절하였다. 또한 “핵활동을 동결하면 <비핵화공동선언>은 자동적으로 이행되는 셈”이라고 하여, <비핵화공동선언> 이행을 위한 남북한 동시사찰 협상도 더 이상 진행할 의사가 없음을 시사하였다.⁵⁵⁾ 결국 1단계 회담 마지막 날 채택된 잠정적 <합의성명>(Agreed Statement, 1994.8.12)에는 남북대화 부분은 삭제된 채 <비핵화공동선언> 부분만 포함되었다. 그나마 “북한은 <비핵화공동선언>을 이행할 준비를 갖춘다”는 미국측 초안 역시 “북한은 <비핵화공동선언>을 이행할 일관된 의사가 있다”는 표현으로 후퇴하였다.⁵⁶⁾

한편 <합의성명>에는 담기지 않았지만, 경수로사업과 관련해서도 일정한 합의가 있었다. 갈루치는 비용문제 상 경수로사업이 다국적 프로젝트가 될 수밖에 없으며, 컨소시엄을 구성하여 이끌고 나가는 것은 미국이지만 주된 역할은 한국이 할 것이라고 밝혔다. 이에 대해 강석주는 다국적 프로젝트로 가는 것은 이해하지만 “한국이 끼게 되면 이 사업을 ‘트로이목마’로 활용하여 북미관계를 이간질할 것”이라고 주장했다. 그러면서도 한국의 역할은 상관할 바가 아니며, 자신들은 미국만 상대하겠다고 밝혔다. 또한 기자회견에서도 경수로사업에 한국이 참여하는 것을 반대하는가라는 질문을 받고 “미국이 경수로 공급에 있어 전적인 책임을 지기로 했다. 따라서 어느 나라라도 경수로의 제작자가 될 수 있지만, 그것은 미국의 일이라고 생각한다”고 답하였다. 한국의 주도권을 인정하는 것은 아니지만 상관하지도 않겠다는 뜻으로 해석되었다.⁵⁷⁾

한국정부 입장에서 볼 때, <합의성명>은 기대에 훨씬 못 미치는 실패작에 가까웠다. 북미관계 개선과 관련해서는 연락사무소 개설, 경제제재 완화 등의 내용이 포함되었지만,⁵⁸⁾ 남북대화나 한국형 경수로에 대해서는 일언반구도 없었기 때문이다. 이에 따라 김영삼 대통령은 다시 북미관계 속도조절에 나서게 되는데, 8.15 경축사가 그 무대가 되었다. “북한이 핵활동의 투명성을 보장한다면 대북 경수로건설에 한국의 자본과 기술을 지원할 용의가 있다.” 이 발언은 얼핏 보면 대북 경수로지원을 전향적으로 검토하겠다는 뜻이지만, 전제조건인 ‘핵활동의 투명성’과 함께 고려하면 그 의미가 완전히 달라진다.

일반적으로 ‘핵활동의 투명성’이란 핵물질이 군사적으로 전용되지 않도록 핵활동을 IAEA의 철저한 감시 하에 둔다는 뜻이다. 당시 북한에는 IAEA가 들어가 있었기 때문에 ‘현재 핵’과 ‘미래 핵’의 투명성은 보장된 상황이었다. 따라서 ‘핵활동의 투명성’이 실질적으로 의미하는

55) Wit et al., *Going Critical*, p.277.

56) “조선민주주의인민공화국은 조선반도의 비핵화에 관한 북남공동선언을 이행할 일관한 용의를 표명하였다.”

57) Wit et al., *Going Critical*, p.275~278.

58) “조선민주주의인민공화국과 미합중국은 정치경제관계의 완전한 정상화를 위한 조치로서 각기 상대방의 수도에 외교대표부(연락사무소)를 설치하고, 무역 및 투자장벽을 완화하기로 하였다.”

것은 1989년~1991년 사이에 북한이 몰래 추출한 플루토늄인 ‘과거 핵’에 대한 규명이었다. 그런데 이를 위해서는 은폐된 2개 핵폐기물저장소에 대한 시료채취가 필요한데 북한은 군사 시설이라며 시료채취를 거부했고 이에 대해 IAEA가 강제사찰인 특별사찰 결의안을 통과시키자 북한은 NPT 탈퇴를 선언해버렸던 것이다. 따라서 당시 맥락에서 ‘핵활동의 투명성’은 다름 아닌 특별사찰을 의미하는 것이고, 특별사찰에 대한 북한의 반발을 고려해 완곡하게 표현한 것에 불과했다. 특히 ‘핵활동의 투명성=특별사찰’이라는 공식은 김영삼 대통령에게는 물러설 수 없는 철칙이었다. 예컨대 8월 22일 한승주 외무장관이 “특별사찰 여부가 중요한 것이 아니라 (핵활동의) 투명성을 확보하기 위한 실질적 조치가 중요하다”고 발언하자 김 대통령은 바로 다음날 “한국의 입장에는 변화가 없다”고 일축한 바 있다.⁵⁹⁾ 따라서 김 대통령의 경축사 발언은 “특별사찰이 없으면 경수로사업에 대한 한국의 자금지원도 없다”는 의미였다.

특별사찰 문제는 북한이 NPT 탈퇴선언을 하게 된 직접적 이유였고, 북미 핵협상 전체를 관통하는 핵심이슈였으며, 협상의 성공과 실패를 가르게 될 극도로 민감한 이슈였다. 1, 2차 고위급회담과정에서 강석주는 군부의 반대를 들어 특별사찰 절대불가 입장을 이미 여러 차례 밝힌 상황이었다. 1단계 회담에서도 이 문제는 진전을 보지 못해 2단계 회담에서 다시 논의하기로 되어있었다.⁶⁰⁾ 미국 역시 이 이슈를 잘못 건드리면 모든 협상이 무위로 돌아가면서 다시 1994년 6월의 상황이 재연될 것으로 보고 있었다. 그런데 김 대통령이 경수로 지원카드를 활용해 이 문제에 직접 개입하겠다는 뜻을 표명한 것이다. 과거 한미관계를 활용해 북미 핵협상에 간접 개입했다면 이제는 한국이 주도적 입장에서 직접 개입하겠다는 의미였다. 강석주의 표현처럼 “경수로사업을 ‘트로이 목마’로 활용하여 북미관계에 개입”하려는 의도였다. 그러나 당시 남북관계로 볼 때 북미협상에 한국이 개입하면 협상 자체가 파국으로 갈 가능성이 농후한 상황이었다. 미국 국무부 아시아담당관인 윈스턴 로드가 주미 한국대사관 관리를 불러 강하게 항의한 것도 이 때문이다.⁶¹⁾

김 대통령의 경축사는 여기서 그치지 않았다. 그는 “남북 사이의 체제경쟁은 끝났다”며, “통일은 자유민주주의가 바탕이 돼야한다”고 선언했다.⁶²⁾ 이어 8월 19일에는 민자당 집행위원회에서 김일성 사망 이후 북한 내부의 불안정성을 거론하며 “급작스런 통일에 대비해야 한다”고

59) <연합뉴스>(1994.8.22); <연합뉴스>(1994.8.23).

60) 특별사찰 문제는 2단계회담에서도 완전한 합의를 보지 못하고 북미 양측의 요구가 절충된 형태로 봉합되었다. “경수로사업의 상당부분이 완료될 때, 그러나 핵심 핵부품의 인도 이전에, IAEA와 협의를 거쳐 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취할 것을 포함하여, IAEA 안전조치협정을 완전히 이행한다”는 조항이 그것이다. 여기서 “IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치”가 바로 특별사찰이라는 것이 미국측 해석이었다. 또한 강석주는 이 해석을 반박하지 않기로 갈루치에게 약속하였다. 그러나 “IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치”를 취하기 위해서는 북한과 IAEA의 협의를 거쳐야 한다. 북한으로서는 특별사찰을 회피하기 위한 하나의 안전장치를 확보한 셈이다.

61) Wit et al., *Going Critical*, p.283.

62) <동아일보>(1994.8.16).

주문하였다. ‘흡수통일’을 염두에 둔 이러한 발언들은 조문파동으로 안 그래도 대남 적개심일고조되고 있던 북한을 자극하고 만다. 8월 20일 북한 외교부는 한국이 북미회담을 방해하고 있다고 비난하는 성명을 발표했으며, 뉴욕채널을 통해 ‘한국형 경수로’는 절대 수용할 수 없다는 입장을 밝혔다. 강석주 역시 8월 27일 갈루치에게 보낸 서한을 통해 ‘한국형 경수로’를 수용하는 것은 “생각조차 할 수 없는 일”이라고 주장하고 나섰다. 1단계 회담에서의 입장을 뒤집어버린 것이다.⁶³⁾

결국 ‘한국형 경수로’ 문제는 2단계회담에서도 합의가 이루어지지 못하고 <제네바합의> 이후 전문가회담의 과제로 남겨지게 된다. 그러나 1994년 11월부터 1995년 4월까지 5차례나 전문가회담이 열렸지만, 북한은 ‘한국형 경수로’를 끝까지 거부하였다. 특히 “미국이 남조선형 경수로를 끝까지 고집할 경우에는 동결중인 핵시설을 재가동하고 제네바합의를 파기하겠다”고 위협하기도 했다.⁶⁴⁾ 결국 이 문제는 다시 미국의 정치적 개입을 통해 해결될 수밖에 없었다. 1995년 5월 19일부터 6월 13일까지 쿠알라룸푸르에서 열린 북미 준고위급회담에서 양국은 ‘한국형 경수로’라는 표현은 사용하지 않되, 내용적으로는 수용하는 방식으로 타협을 하게 된다. 이에 따라 제공될 원자로는 ‘한국형 경수로’를 의미하는 “미국의 원설계와 기술로부터 개발되어 현재 생산중인 계량형”으로 하고, 북한의 대외경제협력추진위원회와 한반도에너지개발기구(KEDO, 1995.3.9 설립)간에 경수로공급협정을 체결하기로 하였다. 같은 날 KEDO는 집행이사회를 열고 북한에 제공할 경수로를 한국표준형 원자로로 하고, 한국전력을 시공업체(주계약자)로 선정했다. 북한은 한국을 직접 상대하는 것이 아니라 미국이 주도하는 KEDO를 상대하면 됐기 때문에 수용할 수 있는 타협이었다. 이에 따라 1995년 9월부터 북한과 KEDO 간 협상이 진행되어, 12월 15일 경수로공급협정이 체결되었다. 이는 <제네바합의>가 명기한 시점으로부터 8개월이 지연된 것이었다. 이후 부속의정서 체결을 위한 협상과 부지조사를 거쳐 경수로 공사는 김영삼 정부 말기인 1997년 8월 19일에 가서야 착공되었다.⁶⁵⁾

제3차 북미고위급회담 2단계회담을 앞두고 한국정부는 동원할 수 있는 모든 루트를 다 동원해 미국을 압박했다. 핵심 메시지는 남북관계 개선 조항이 포함되지 않으면 북미 합의문을 인정할 수 없다는 것이었다. 미국 역시 남북관계 개선 조항이 포함되지 않은 합의문은 정치적으로 지지받기 어렵다는 사실을 잘 알고 있었다. 갈루치는 특별사찰 문제를 포함해 경수로 문제를 제외한 모든 이슈를 마무리 지은 뒤 회담 막바지에 가서야 어렵게 남북관계 문제를 제기했다.

63) Wit et al., *Going Critical*, p.284.

64) <노동신문> 1995.5.6.

65) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (United States Institute of Peace Press, 1999), ch. 5.

그러나 이에 대한 강석주의 첫 반응은 “남북대화라는 말은 다시는 꺼내지 말라”는 것이었다. 이러한 분위기는 정해진 회담 일자 마지막 전날까지 이어졌다. 강석주는 “북미 간의 합의 속에 남북관계를 언급할 자리는 없다. 만일 미국이 이처럼 남북대화를 고집하는 것을 평양에서 알면 이 모든 것을 ‘합정’이라고 생각할 것이다. 그래도 우긴다면 평양으로 돌아가겠다. 합의문 없이 평양으로 돌아가면 핵동결은 해제될 것”이라고 선언했다. 어렵게 마련된 대타협이 무위로 돌아갈 수 있는 상황이었다.⁶⁶⁾

사실 남북관계 문제는 강석주나 외교부의 소관이 아니었다. 뿐만 아니라 당시 최악으로 치닫고 있던 남북관계를 감안할 때 어떤 식으로든 합의문에 남북관계 개선 조항이 포함되면 귀국 후 공격의 타겟이 될 수도 있었다. 그러나 그렇다고 대타협의 목전에 온 북미 핵협상을 내던질 수도 없는 일이었다. 강석주는 평양의 최종지령을 기다리고 있었던 것이다. 마침내 회담 마지막 날 남북대화 관련 조항을 삽입하되, 남북관계 개선을 경수로사업의 전제조건화 하지 않는다는 절충이 이루어졌다.⁶⁷⁾ 표현 역시 영어의 ‘as’라는 단어가 가지는 이중적 의미를 이용한 각자 해석 방식을 선택했다. <제네바합의>의 영문본에는 남북관계 관련조항이 “DPRK will engage in North-South dialogue, ‘as’ this Agreed Framework will help create an atmosphere that promotes such dialogue”로 서술되어 있다. 한국은 이 문장을 <제네바합의>가 “대화를 촉진하는데 도움을 줄 수 있기 때문에” 북한은 남북대화에 착수한다”고 해석했지만, 북한은 <제네바합의>에 의해 “대화를 도모하는 분위기가 조성되는데 따라” 남북대화에 착수한다”고 해석했다.⁶⁸⁾ 한국은 남북대화의 조기개최로 해석한 것이고, 북한은 미래의 일로 해석한 것이다. 이러한 절충적 합의가 남북관계를 강제하는데 실질적인 도움을 주기는 어려웠다. 오히려 그것은 1993년 6월 이후 전개되어온 남북미 3자관계의 다이내믹즘이 다다른 최종적 종착점을 표현해줄 따름이었다. 그것은 다름 아닌 남북미의 불만족스런 동거였다.

보통 북한의 통미봉남 정책은 대미 편승과 대남 균형을 동시에 추구하는 이중전략이거나,⁶⁹⁾ 미국을 활용하여 한국의 대북정책을 제약하려는 교차동맹 정책(cross-alliance politics)이거나,⁷⁰⁾ 심지어 남북관계를 단절시킨 가운데 북미관계를 진전시켜 한미관계의 악화와 궁극적으

66) Wit et al., *Going Critical*, pp.321~328.

67) “Document 6: State Department Talking Point (re the Agreed Framework), ca. 1994.11,” Wampler ed., *North Korea and the United States*.

68) 제네바합의문에 대한 영문본, 한글본, 그리고 북한본은 각기 경수로사업지원기획단, 『대북 경수로지원사업 개관』(1997), pp55~59, 61~64; 『조선민주주의인민공화국과 미합중국사이의 기본합의문』(조선중앙년감) 1995, 〈문건 및 자료편〉.

69) 정노순, “약소국의 갈등적 편승정책: 북한의 통미봉남 정책,” 『한국정치학회보』제33집 1호, p.388.

70) Robert Scalapino, “North Korea at a Crossroads,” *Essays in Public Policy* no.73 (Hoover Institution, 1997); Larry Niksch, “North Korea’s Campaign to Isolate South Korea,” *Korea and World Affairs*, vol.19, no.1 (Spring, 1995).

로는 한국의 외교적 고립을 획책하려는 동맹질서 재편기획으로 해석되고 있다.⁷¹⁾ 그런데 통미 봉남이 남북미 3자관계 재편을 위한 북한의 의도적 기획이었는지 여부와 무관하게,⁷²⁾ 그러한 방식의 동맹질서 재편이란 것은 애초부터 불가능한 것이었다. 왜냐하면 북한이 편승하고자 하는 미국이라는 존재의 실체는 최소한 한반도에서는 한미동맹을 의미했기 때문이다.

물론 클린턴 행정부는 북한 핵문제를 한반도문제를 넘어선 지역적, 국제적 이슈로 판단하였고, 이에 따라 필요하다면 한국을 우회하여 북한문제에 직접 개입하려는 의도를 갖고 있었다. 북한의 NPT 탈퇴 역시 정확히 미국의 이러한 직접 개입을 유도하기 위한 조치였다. 그러나 한국을 우회한 개입이 한미관계 악화로 나타나자 미국은 다시 남북관계와 북미관계 사이에서 균형을 취하는 정책으로 후퇴해버린다. 북핵문제가 동북아 안보질서와 국제 비확산레짐의 안정을 훼손하는 중차대한 문제였던 것과 마찬가지로 한미갈등 역시 단순한 한미동맹 차원의 문제가 아니라 미국의 아시아 동맹정책 전반에 대한 신뢰성이 달려있는 문제였기 때문이다. 따라서 북한이 의도했든 아니든 북미관계에 대해 비토 권력을 갖고 있던 한국이 배제된 것은 역설적으로 북한의 소망인 미국과의 관계개선을 가로 막는 가장 중요한 장애요인이었던 셈이다. 북한의 핵카드에도 불구하고 남북관계 개선은 여전히 북미관계 개선의 '내재적 요소'였던 것이다.

4. 선군체제의 등장과 대외정책의 재보수화

〈제네바합의〉는 한소수교, 한중수교로 인한 대외고립을 탈피하기 위해 북한당국이 4년여에 걸쳐(1990.10~1994.10) 국운을 걸고 분투를 벌인 끝에 얻어낸 성과였다. 그러나 〈제네바합의〉로 대외위기를 돌파할 기반이 마련된 바로 그 순간 북한은 전례 없는 대내위기에 봉착하고 만다. 기존의 경제난에 더해 1995년부터 3년 연속 자연재해가 겹치면서 주민 대다수가 먹고살기 위해 직장을 이탈해 장사에 뛰어들거나 식량을 찾아 거주지를 이탈하는 사태가 벌어졌다. 새

71) 전현준, "북한의 대남정책과 남북관계," 『북한연구학회보』제3권 2호(1999).

72) 통미봉남은 북한의 의도적 기획이라기보다는 북미간 화해무드에 한국이 제대로 대응하지 못하면서 발생한 일종의 해프닝이라는 시각도 있다. 예컨대 김대중 前 대통령은 2008년 12월 16일 노벨평화상 수상 8주년 기념 강연회에서 "대북정책에 성공하려면 6자회담과 병행해 남북관계가 호전되어야 한다. 6자회담의 지속과 오바마 정권의 등장 등 한반도 문제를 평화적 대화로 해결하려는 조류에 적극 대응해 나가지 못하면 1994년 제네바회담 당시 겪었던 통미봉남식의 고립 사태에 직면하게 될 것"이라고 지적한 바 있다. 이명박 정부가 대북 강경정책을 추진하는 가운데, 북한과의 직접 협상을 공약으로 내걸었던 오바마 대통령이 취임하면서 북한 문제를 두고 김영삼-클린턴 시대의 한미갈등이 예상된다는 지적이다. "D, 이 대통령과 남북문제 논의할 용의," 〈중앙일보〉(2008.12.17).

로운 삶의 방식에 적응하지 못한 주민들은 무더기로 굶어죽을 수밖에 없었는데, 그 숫자는 최소 수십만에서 최대 수백만에 달했다. 특히 대기근의 외중에 상당수 기층당원들이 아사하면서 체제의 근간인 당조직과 그것에 기반하고 있던 사회통제시스템이 한꺼번에 와해되었다. 그 결과는 '무정부 상태'에 가까운 사회적 혼란이었다.⁷³⁾ 이에 따라 김정일은 기존의 사회통제시스템을 대신해 군대를 대내 체제수호의 주력군으로 호명하게 된다. 이른바 "혁명군대를 사회주의위업 수행의 주력군으로 내세우고, 군대와 인민을 혁명의 2대 역량으로 보며, 군민일치를 혁명의 밑뿌리로 삼는다"⁷⁴⁾ 선군정치의 시작이었다.⁷⁵⁾

선군정치 하에서 군부의 정치적 위상은 급속히 상승했다. 예컨대 북한 정부 창건일(9월 9일) 기념식 때 주석단에서 군부인사가 차지하는 비중은 7.6%(1992) → 8.6%(1993) → 20%(1994) → 21.7%(1995) → 27.2%(1996) → 28.5%(1998) → 38%(1999)로 증가하였다.⁷⁶⁾ 김일성 사망 직후부터 군부의 위상이 빠르게 높아졌음을 알 수 있다. 마찬가지로 김일성 사망 직후부터 1세대(항일 빨치산세대)와 2세대(한국전쟁 참전세대) 군부 인사들의 공식서열이 급속히 상승하기 시작한다. 이들의 공식서열은 김일성 시대에는 50위~100위권 안팎에 머물렀지만, 1995년 10월 10일 당 창건 50주년 기념일에서는 군 원로 차수들의 서열이 노동당 비서들을 추월하기 시작했고, 1996년 7월 8일 김일성 2주기 추모행사에서는 리을설 원수, 조명록 차수, 김영춘 차수의 서열이 각각 11위, 12위, 13위로 급상승해 당 정치국 후보위원들을 추월하였다.⁷⁷⁾

이러한 위상 상승은 군부의 정치적 영향력 증가를 반영하는 것이었다. 김일성 사망 이후 김정일은 권력 공고화를 위해 군부의 지지가 절실한 상황이었다. 물론 김정일은 후계자 내정 직 후부터 당을 통해 군을 체계적으로 장악해 나갔고, 김일성 사망 직전에는 최고사령관(1991.12)과 국방위원장(1993.4)에 취임하여 제도적 승계도 마쳤지만, 군 경력이 전무한 관계로 군에 대해 김일성이 가졌던 카리스마적 권위를 기대할 수는 없었다. 이에 따라 김정일과 군부 간에 이익과 충성의 수직적 거래체제인 선군체제가 형성되게 된다. 그것은 당이나 여타 정권기관의 분파적 이익보다 군부의 분파적 이익을 특별히 더 우대하는 군중시, 군우대의 정치체제였다.⁷⁸⁾

73) 김정일, "우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다(1996.12)," 김일성종합대학 창립 50돌 기념연설. 원문은 『월간조선』(1997년 4월호), pp.306~317 참조.

74) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양출판사, 2000), p.30.

75) 북한에서는 김정일이 다박술 군초소를 찾은 1995년 1월 1일을 선군정치의 출발점으로 보고 있다. 이때부터 '군사중시의 혁명사상,' '선군후로,' '선군혁명영도' 등의 다양한 용어들이 북한 매체들을 도배하기 시작했다. 그러다가 김정일의 공식 권력승계가 마무리되는 1998년 9월경부터 선군정치라는 단일용어로 통일되었다. 그리고 1999년 6월 16일자 <노동신문> 공동논설 "우리 당의 선군정치는 필승불패이다"를 통해 선군정치는 김정일식 정치방식, "우리시대의 완성된 정치방식"으로 격상되었다.

76) 이대근, 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』(한울, 2003), pp.194~196.

77) 정수한, "북한 군부의 위상변화가 정책결정과정에서 미치는 영향에 관한 연구," 연세대 석사학위논문(2003), p.24.

78) 기관(분파)간 경제적 이익의 조정체제로 선군체제를 분석한 연구로는 박형중, "북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대," 『통일정책연구』, 20권 1호 (2011).

선군체제의 등장은 경제정책의 변화를 초래하였다. 북한에서는 1995년 여름부터 실용주의에 대한 보수주의의 대반격이 시작된다. 맑스주의와 주체사상의 관계를 계승성을 중심으로 볼 것인지, 독창성을 중심으로 볼 것인지를 두고 벌어진 이 논쟁은 본질에 있어서는 경제정책을 둘러싼 실용주의(계승성 테제) 對 보수주의(독창성 테제)의 논쟁이었다.⁷⁹⁾ 이에 대해 김정일은 1996년 7월 독창성 테제에 손을 들어주고,⁸⁰⁾ 이어 1997년 6월에는 자력갱생, 자립적 민족경제, 자위적 국방력 강화를 골자로 하는 보수적 경제정책으로의 회귀를 선언한다.⁸¹⁾ 이후 북한에서는 김일성의 유훈인 ‘혁명적 경제전략’ (농업/경공업/무역제일주의)이 자취를 감추고 대신 보수적 담론인 ‘혁명적 경제정책’ (군수공업을 핵으로 하는 중공업우선주의)이 그 자리를 대체하게 된다.

선군체제의 등장은 대외정책에도 영향을 미치게 된다. <제네바합의> 타결 이후 김정일의 관심사는 대내안정에 집중되었다. 따라서 <제네바합의>의 이행을 골자로 하는 북미관계 개선문제는 정치적 동력을 상실한 채 관료정치에 포획물로 전락하고 만다. 이러한 상황에서 군부의 분파적 이익이 약진함에 따라 북한의 대미정책은 퇴행적 보수화의 길을 걷게 된다. 북한이 북미연락사무소 개설협상에서 소극적인 태도로 일관한 것이 하나의 예가 된다.⁸²⁾ 특히 1996년부터는 주한미군 철수론이 다시 대두되면서 대미관계 기조가 현저히 보수화된다. 북한은 1990년 5월 31일 <조선반도의 평화를 위한 군축제안>⁸³⁾을 통해 ‘先남북군축, 後미군철수’ 방안을 제안한 이래 다양한 루트를 통해 주한미군 주둔 용인론을 펼쳐왔다. 이는 한미양국이 미군철수를 적화통일 기도로 이해하고 있는 상황에서 대미관계 개선을 시도하기 위한 최소한의 불가피한 선택이었다. 그러나 1996년 4월 이후 북한에서는 주둔용인론이 자취를 감추게 되고 그 대신 과거의 조기철수론이 다시 대두되게 된다. 특히 북한은 4자회담 과정에서 주한미군 철수문제에 대해 매우 경직된 태도로 일관하였다.⁸⁴⁾ 이러한 점들은 북한의 대미정책 기조가 선군체제의 등장과 함께 과거로 퇴행했다는 것을 보여주는 것이다.

한편 대남정책은 전략적 기획의 부재 속에 초강경화로 치닫는다. 1995년 8월 1일 북한은 쌀 지원을 위해 청진항에 입항한 삼선비너스호 선원 21명을 억류한다. 일등 항해사가 청진항을 찍은 것이 ‘정탐행위’라는 이유였다. 그리고는 한국정부에 사과를 요구한다. 결국 김영삼

79) 이태섭, “1990년대 북한의 경제위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구,” pp.243~246; 한호석, “황장엽류의 주체철학에 대한 북(조선) 내부의 비판,” 통일학연구소 발표문 (1998.7).

80) 김정일, “주체철학은 독창적인 혁명철학이다(1996.7.26),” 『김정일선집』14.

81) 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여(1997.6.19),” 『김정일선집』14.

82) 임을출, 『악의 축과의 대화: 북미 핵·미사일 협상의 정치학』(한울, 2004), pp.192~193.

83) “조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의에 관한 보도 1990.5.31,” 『조선중앙년감』 1991, <당 및 국가 주요 회의편>.

84) 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산,” pp.223~225.

정부는 선원들을 석방시키기 위해 북측에 사과하는 굴욕을 겪게 된다. 만일 이 사건이 발생하지 않았다면 북한은 15만 톤 이외에 추가적으로 쌀 지원을 받을 수 있었을 것이고, 남북관계 역시 반전의 기회를 가졌을지 모른다. 그러나 삼선비너스호 사건은 김영삼 대통령의 자존심을 건드렸고 결국 남은 임기 동안 일체의 대북 접촉시도를 중단하게 만들어버렸다. 김 대통령에 따르면, 6월 21일 열린 베이징 쌀회담에서 북측 대표였던 전금철은 식량을 지원해 달라며 울다시피 매달렸다고 한다.⁸⁵⁾ 이렇게 볼 때, 삼선비너스호 사건은 대남정책의 컨트롤 타워 부재를 드러낸 것이며, 나아가 군부가 남북관계 개선을 의도적으로 방해하기 위한 공작이었을 가능성도 배제할 수 없다.

1996년 4월 4일 북한은 공동경비구역 북측 초소에 130명~260명의 중무장병력을 투입하여 사흘간 시위를 벌린다.⁸⁶⁾ 한국의 국회의원 총선을 앞두고 발생한 이른바 ‘총풍사건’인데, 이 사건으로 김영삼 대통령의 여당이 압승을 하게 된다. 만일 김대중 前 대통령이 이끄는 야당이 승리했다면 한국의 대북 강경정책은 완화됐을 개연성이 높다. 그렇다면 이 사건은 북한의 군부가 한국과의 ‘적대적 공존’을 시도한 것은 아닐까? 유사한 사건은 대선을 앞둔 시점에도 발생한다. 1997년 7월 16일 중무장한 북한군 14명이 군사분계선을 침범한다. 과거에는 보통 남측이 경고사격을 하면 되돌아가거나 기껏해야 1~2분간 교전이 벌어지는 정도였으나 이번에는 우리측에 조준사격을 가하였고, 이에 따라 약 30분간 박격포와 기관총을 동원한 교전이 벌어졌다. 남북한 사이에 이 정도 규모의 교전은 1970년대 이후 처음이었다.⁸⁷⁾

앞서 살펴보았듯이 1990년 10월 이후 북한이 대남 유화정책을 추진한 것은 대미접근을 용이하게 하기 위함이었다. 또한 1993년 6월 대미 직접협상 통로가 열린 이후 한국을 배제하려는 의도를 드러냈지만(Korea passing), 그렇다고 하여 대남관계를 의도적으로 악화시키려 하지는 않았다. 남북관계가 북미관계 개선에 걸림돌로 작용하는 것을 최소화하기 위함이었다. 그러나 선군체제의 등장으로 대미정책이 보수화되고 북미관계 개선에 대한 의지가 약화되면서 남북관계를 전략적으로 관리할 필요가 없어졌다. 이에 따라 조문파동으로 축적됐던 대남 적개심이 일거에 분출되면서 북한은 적극적인 한국 때리기(Korea bashing)에 나선 것으로 보인다. 특히 이 과정은 선군체제 하에서 발언권이 확대된 군부가 자신의 분파적 이익 차원에서 한국과의 적대적 공존을 시도한 것으로 파악될 수도 있다. 김정일 역시 대남 적개심의 고조가 대내 정치적 안정에 도움이 될 수 있다고 보고 ‘적극적 방치’를 선택한 것으로 보인다.

85) 김연철, “쌀 회담을 기억하라,” 『한겨레21』 제710호(2008.5.15); 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록』하 (조선일보사, 2001), pp.81~85.

86) (조선일보)(1996.4.5); (조선일보)(1996.4.8).

87) (동아일보)(1997.9.17).



서울대학교
통일평화연구원
Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

서울특별시 관악구 관악로1 서울대학교 문화관 73동, 151-742
Bldg. 73, 1 Gwanak-ro Gwanak-gu Seoul 151-742 Korea
T +82 (0)2-880-4052~4 F +82 (0)2-874-7305 <http://tongil.snu.ac.kr>