

한국의 민주화와 외교정책의 변화 _6월항쟁과 북방정책

글 · 전재성 cschun@snu.ac.kr

민주화운동과 대북정책, 외교정책의 변화

1987년 6월 항쟁은 권위주의 정치체제의 종식과 한국 사회 전반의 민주화를 가져온 중요한 시발점이 되었다. 이전까지 국가가 독점해 온 민족에 대한 담론을 근본부터 변화시켜 국가주의적 민족개념에서 민주적인 민족, 더 나아가 분단을 극복하고자 하는 민족담론을 가져온 변화의 출발점도 마련되었다. 민주화 운동은 한국 사회의 축적된 모순을 해결하기 위한 자체적인 움직임이었으나 민주화의 물결이 본격화되면서 남북관계의 변화, 통일을 향한 운동, 더 나아가 한반도를 둘러싼 주변국가들의 정책 및 동아시아 냉전구조를 새롭게 바라보게 하는 신선한 자극을 주었다.

이를 계기로 대북정책 및 외교정책에서 하향식 정책

을 주로 보여왔던 한국의 정책결정과정에서 서서히 변화해 사회의 요구를 받아들이는 모습을 보였다. 외교정책의 결정과정에서 권위주의 체제에 중요한 독립변수였던 정부의 변수나 국제체제의 변수에 더하여 사회변수의 중요성이 급격히 증가된 것이다.

한국 사회의 민주화 운동은 급변하는 국제정세와 맞물려 1980년대 후반과 1990년대 초반 한국의 대외전략에 많은 변화를 가져왔다. 소위 북방정책이라고 불리는 노태우 정부의 대외전략은 세계적, 지역적 냉전구조의 해체라는 국제체제 변수에 힘입은 바도 컸으나, 민주화를 바탕으로 새로운 민족담론과 통일운동을 전개했던 한국사회의 힘, 그리고 이를 받아들이게 된 정책결정과정의 변화가 병행되지 않았더라면 추진력

을 잃었을 전략이었다고 할 수 있다. 6월항쟁과 6.29 선언에 이어 등장한 노태우 정부는 민주화의 바람을 타고 일어난 거센 사회차원의 요구에 부응할 필요성을 강하게 느끼게 되었고, 1991년 말 기본합의서 체결에 이르기까지 북방정책이라는 한국 대외전략 상의 큰 변화를 추진했다.

비록 북방정책이 1993년 북핵 위기의 발발과 더불어 한반도 및 동아시아 냉전체제를 완결하는데까지 나아가지는 못했지만, 한국과 중국, 구소련과의 수교 및 향후 남북관계에서 지속적으로 원용되는 상호존중과 무력사용금지 등의 원칙을 마련했다는 점에서 냉전 해체의 실마리를 풀었다는 의미를 찾을 수 있다. 이러한 모든 변화가 한국 사회의 민주화 운동과 민족, 통일운동에 기반하고 있다는 점에서 그 시발점이 된 6월 항쟁의 의미를 다시 찾을 수 있다.

6월항쟁 이후 변화된 민족·통일담론

6월항쟁과 이후의 민주화 운동은 왜곡된 민주주의와 반공이데올로기의 결합, 분단 고착화, 국가주의적 민족주의 등을 총체적으로 극복하려는 움직임이었다. 그리고 한국 사회의 민주화라는 과제는 자연스럽게 민족, 민주적 성격을 강화하는 한편, 반민주적 정치, 사회구조를 극복하기 위해서는 분단체제를 극복하고, 통일운동이 전개되어야 한다는 인식으로 확산되었다. 군부중식, 권위주의 정권 청산이라는 과제가 결국에는 남북관계, 대외관계의 변화와 맞물려 있으며, 민족주의 담론과 연결되어 있다는 결론으로 나아가게 된 것이다. 이후 민족주의 담론은 탈냉전이라는 국제상황과 연계되

어 민주화 요구와 대북, 통일문제로 접근하게 된다.

이러한 변화는 6월항쟁에 즈음하여 벌써 나타나기 시작한다. 민주헌법쟁취국민운동본부가 제시한 1987년 5월 발기문은 ‘...진정 국민이 주인이 되는 민주사회를 건설하고 민족통일을 성취하는 길로 나아가야 한다고 선언’ 하여 민주와 통일의 연결성을 보이고 있다.

또한 민주통일민중운동연합은 1987년 1월에 ‘민족을 갈라놓고 남의 땅을 핵 기지로 만든 채 사실상 중중국 행세를 하는 외세를 몰아내고 이 나라가 다시는 외세와 독재자의 손아귀에서 놀아나지 않도록 지켜나가는 것, 이것이 바로 우리의 역사적 이정표’ 라고 선언하여 남북관계 뿐 아니라 한국의 대외관계와 민주화가 긴밀히 연결되어 있다는 인식을 보이고 있다.

민통련이 6·29선언 이후 7월, 의장단 공동기자회견문에서 논하는 것을 살펴보면 이러한 인식이 정리되어 제시되고 있다. 즉, ‘민족 분단이 외세에 의한 내정간섭과 군부독재 통치의 근원이며 명분이기에 진정한 민주주의의 실천은 오로지 민주사회에서만, 자유로운 민중에 의해서만 가능하고 이는 곧 민족통일로서 완성된다. 현 단계에서 가장 긴급한 민족사의 과제는 자주적 민주정부를 국민의 힘으로 세우는 것...민족사의 발전을 바로잡는 길은 모든 외세로부터 자주적이며 국민에 의해 선택되는 민주정부를 수립하는 것이며, 자주적, 민주적 정부의 수립은 곧 민족통일의 첫걸음이다.’ 결국 분단과 외세의 내정간섭은 군부통치를 가능하게 한 조건이기에, 분단과 외세의 문제를 해결하지 않으면 한국 사회 민주화의 목표는 달성되기 어렵다는 것이다. 국내 민주화와 대북, 국제관계가 연결되어 있다는 인식

을 보여주는 것으로, 이는 이후의 구체적인 행동으로 이어진다.

노태우 정부는 집권 이후, 다양한 민주화운동의 요구에 부딪히게 되는데, 1988년 4·26 총선결과 노태우 정부는 여소야대의 국회를 가지게 되었다. 1988년 전반기에 발생한 대학생 시위는 개헌논의의 와중에 있던 1987년 전반기에 비해 횡수에 있어서는 1.8배, 참가인원에 있어서는 1.7배, 최루탄 사용은 1.8배나 되었다. 주된 이슈는 남북학생회담 추진, 주한 미군 철수를 포함한 반미운동, 전두환 전대통령 부부 구속 및 5공 비리 척결 등이었다.

민족주의 담론, 대미관계 재정립, 88올림픽 공동개최, 권위주의 체제와 분단체제의 관계, 민족문제에 대한 재인식, 외세에 대한 관계재정립, 평화적 민족통일 의식 고취 등이 이러한 운동의 기반이 되는 인식이었다. 이와 같이 빈번한 시위와 여소야대의 상황에서 외교정책의 성공이 국내 반대정치세력에 대한 정당한 정책수단으로 활용될 수 있었으며, 이는 노태우 정부의 북방정책을 보다 적극적으로 추진하게 만든 하나의 요인이었다.

한국사회의 민주화 운동은 민족담론의 변화 및 통일운동의 변화와도 직결되어 있다. 권위주의 정권 하에 민족주의 담론체계는 국가발전과 경제체제, 정치체제에 민족의 개념과 민족주의 이념을 결부시키고, 조정하는 의도를 나타내는 것으로 보인다. 1980년대에 들어서면서 아래로부터의 민중민족주의가 점차 강화되는

움직임을 보이면서, 민족에 대한 새로운 개념이 강조되기 시작한다. 민족은 곧 국가라는 관념을 넘어, 민족은 북한의 주민을 포괄하며, 미국의 제국주의적 영향력을 타파해야 한다는 반제적 이념이 포괄된 새로운 민족개념으로 변화되는 것이다. 이는 반봉건, 반독재, 반제가 통일의 개념과 결부되어 새로운 민족개념으로 연결되는 변화를 보인 것이다.

6월항쟁 이후, 민족담론은 지속적인 진화과정을 보인다. 1989년 문익환 목사의 방북과 이후 문익환-허담 4·2공동선언문 발표는 이러한 변화를 명확하게 보여주는 사례이다. 문익환 목사는 1989년 3월 25일부터 4월 3일까지 북한 평양을 방문해 김일성 주석을 면담하게 되는데, 사회부문이 국가에 앞서 민족통일 담론과 행위를 주도하는 양상을 띠게 된 것이다. 여기서 통일의 원칙으로 '민주'는 민중의 부활이요, 통일은 민족의 부활이니만치 이 둘은 분리될 수 없는 일체'이며, '통일에 관한 남북간 대화의 창구는 널리 개방되어야 하며, 당국자들 사이의 독점에 맡기지 않으며' '통일이 평화적으로 이루어질진대 연방제는 거치지 않을 수 없는 경로인데 이의 실시는 단꺼번에 할 수도 있고 점차적으로 할 수도 있다'는 것 등을 제시했다.

변화된 민족, 통일담론은 결국 정부의 통일정책에도 큰 영향을 미치게 되고, 노태우 정부는 1989년 9월 11일 '한민족공동체 통일방안'을 발표한다. 정부는 통일의 3대 원칙으로 '자주·평화·민주'를 제시하면서, 첫째, 남북은 남북대화의 추진으로 신뢰회복을 해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 '민족공동체헌장(남

북연합헌장'을 채택하고, 둘째, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화와 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제로서 '남북연합' 단계를 설정하며, 셋째, 남북은 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시해 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립한다는 것이다.

1987년 민주화 항쟁

- 동아시아 냉전구조 해체의 중요한 동력

한국의 북방정책은 지구적, 지역적 차원에서 냉전의 종식이라는 환경변화를 맞아 자체적으로 장기적인 대외전략을 추진한 시발점이 되었다. 냉전기 한국이 상대적 약소국으로 진영외교에 따라 장기적 목표를 결여한 채, 외교정책을 추진하던 때와는 차이를 보인다. 이러한 상황에서 한국 사회의 민주화 운동이 주요 변수로 작용했던 것은 큰 의의를 가진다. 냉전 종식을 추구하는 과정에서 온 국민의 의사가 결집될 수 있는 기반이 마련되었고, 이후 탈냉전기 한국의 대외전략은 다양한 한국 사회의 요구를 수렴해야 하는 과제를 안게 되었기 때문이다.

노태우 정부 이후 현재에 이르기까지 한국 사회는 대북정책과 대외전략에서 수많은 변화를 거치면서 남남갈등과 같은 어려움을 겪고 있지만, 이는 한국이 민주화의 시대에 반드시 겪어야 할 과정이라고 할 수 있다. 냉전 종식과 통일을 이루는 과정에서 과거 권위주의적 정책결정과정을 탈피하고, 시민사회의 요구를 수렴하여 대외전략을 수립하게 된 것은 단기적으로는 어려움

에 봉착할지 몰라도 장기적으로는 탄탄한 기반을 가질 수 있기 때문이다. 보수와 진보의 변화 속에서도 시민사회 전체가 동의하는 이념과 전략 목표가 지속될 때, 정부는 시민사회의 동의에 기반하여 지속적이고 힘있는 대외전략을 추진할 수 있기 때문이다.

북방정책 이후에 한국사회가 경험한 보수와 진보의 갈등이 대외전략에서 어려움을 가져온 것도 사실이지만, 그 과정에서 보다 자주적인 대외전략, 북한에 대한 구조적 관여(engagement)에 기반한 화해와 통일지향 정책이라는 목적은 정부의 변화와 관계없이 한국 사회의 중요한 외교전략 목표로 자리잡고 있다. 그리고 이러한 변화의 시발점이 1987년의 민주화 항쟁이었다고 할 때, 이는 한국사회의 변화 뿐 아니라, 한반도 통일, 더 나아가서는 동아시아 냉전구조의 해체를 촉발하는 중요한 동력이었음을 인식해야 할 것이다.

*이 글은 지난달 11일 사업회 연구소가 개최한 6월항쟁 23주년 기념 학술대토론회에서 발표된 원고를 축약한 것입니다. ~~본문~~