

김대중·노무현 정부 10년의 남북관계

김연철

인제대 통일학부 교수

〈논문요약〉

김대중·노무현 정부 10년 동안 두 번의 정상회담이 있었다. 2000년 분단 이후 첫 번째 열린 정상회담은 6·15 공동선언 이전과 이후를 구분할 만큼 중요한 의미를 가진다. 2007년 정상회담 역시 평화와 경제협력의 선순환을 비롯한 남북관계의 미래지향적 방향성과 분야별 쟁점에 대한 구체적인 합의 사항을 포함하고 있다.

김대중·노무현 정부는 남·북·미 삼각관계에서 적극적 역할을 했고, 한반도 질서 형성에서 한국의 역할을 높였다. 두 번의 정상회담은 남북관계 개선에 대한 능동적 의지와 철학, 그리고 체계적인 정책조정 능력이 있었기에 가능했다.

포괄적으로 평가해보면, 상호공존의 제도화, 북핵문제의 해결기반 마련, 그리고 한반도 평화체제의 기반 조성이라는 측면에서 긍정적 평가를 할 수 있다. 물론 김대중·노무현 정부의 대북정책 추진과정에서 반성적으로 성찰해야 할 부분들도 적지 않다. 향후 외교안보 분야의 핵심과제는 평화체제, 경제공동체, 그리고 공론의 형성으로 볼 수 있다.

■주요어: 남북정상회담, 남·북·미 삼각관계, 한반도 평화체제, 남북경제협력

1. 남북관계 역사에서 김대중·노무현 정부 10년의 의미

김대중·노무현 정부가 집권한 10년간의 남북관계를 어떻게 평가할 것인가? 먼저 이 시기에 주어진 시대적 과제를 생각해 볼 필요가 있다. 이 시기는 역사적으로 21세기의 첫 번째 10년에 해당한다. 한반도의 20세기는 식민지, 분단, 전쟁, 그리고 냉전으로 이어졌다. 1989년 베를린 장벽이 붕괴하고, 1990년대 초 사회주의권의 체제전환이 이루어지면서 전쟁과 냉전의 시대 20세기가 끝났지만, 한반도는 여전히 20세기의 중심무대였다. 새로운 세기의 시대적 과제는 한반도의 분단 현실을 극복하고, 평화의 미래를 제시하는 것이다.

지난 10년 한반도 질서는 어떻게 변화했는가? 두 번의 정상회담이 있었다. 2000년 분단 이후 첫 번째 열린 정상회담은 6·15 공동선언 이전과 이후를 구분할 만큼 중요한 의미를 가진다. 한국전쟁이후 남북 대화는 1971년 남북적십자 회담을 시작으로 단속적으로 이루어졌다. 6·15 이전 시기가 주로 합의에 치중했다면, 6·15 이후 시기는 실천의 시기다. 남북장관급 회담을 비롯한 각급 대화가 정례화되었고, 이산가족 상봉이 집중적으로 이루어졌으며, 경제협력은 양과 질의 측면에서 많은 변화가 있었다. 2007년 정상회담 역시 시점의 아쉬움¹⁾은 있지만, 평화와 경제협력의 선순환을 비롯한 남북관계의 미래지향적 방향과 분야별 쟁점에 대한 구체적인 합의 사항을 포함하고 있다.

남북관계의 역사에서 지난 10년을 평가할 때, 다양한 기준을 제시할 수 있다. 대북정책은 국제환경과 북한의 대남정책이라는 외적 환경을 중

1) 2007년 정상회담은 대선을 두 달 앞둔 시점에서 이루어졌다. 원래는 8월에 개최예정이었으나 북한의 홍수로 연기되어 10월 초에 이루어졌다. 시점의 문제는 결국 10·4 합의의 이행에 대한 정치적 논란을 불러 일으켰다. 그런 점에서 좀 더 일찍 정상회담이 이루어졌으면 하는 아쉬움이 남는다. 최소한 2007년 초 2·13 합의 시점에서 적극적인 남북대화를 추진했다면 상반기에 가능했을 것이고, 그렇게 되었으면 경의선 연결이나 서해평화협력지대 등의 이행을 통해 남북 관계가 발전적으로 진전되었을 것이다.

요하게 고려해야겠지만, 중요한 것은 내적 역량이다. 남북관계에 대한 철학, 국제환경과의 조응능력, 관료체제 내부의 정책조정, 그리고 국민적 합의 형성에서의 리더십 등이 매우 중요하다.

그러나 구체적인 정책 평가의 기준을 분석하기에 앞서, 좀 더 근본적인 기준을 제시한다면, 그것은 역사적 책임감이다. 앨빈 토플러가 지적했지만, 한반도가 직면한 근본적인 과제는 시간을 둘러싼 충돌이다. 가장 빠른 시간을 살고 있는 남한과 가장 느린 시간을 살고 있는 북한의 시간적 모순은 통일과정에서 극복해야할 근본문제가 아닐 수 없다.²⁾ 남북한의 경제력 격차는 한국은행 통계로 38배이며, 북한의 국민총소득은 남한의 2.7%에 해당된다.³⁾ 경제력을 포함한 남북한의 발전격차는 곧바로 통일비용으로 산출된다.

북핵문제도 마찬가지다. 해결의 시기가 지연될수록, 북한의 핵능력은 강화되고, 협상의 조건은 어려워진다. 남북관계의 개선, 평화정착, 경제협력 모두 때가 있는 것이고, 적극적으로 개입하는 것이 중요하다. 또한 이산가족문제의 해결과 같은 과제는 적정해결시점이 매우 중요하다. 대부분 이산 1세대들이 고령이기 때문에, 지금 해결하지 않으면 영원히 해결할 수 없다.

물론 그 이전 시기에도 대화는 있었다. 최소한 1971년 남북적십자회담을 계기로 대한민국의 어떤 정부도 남북관계에서 대화의 필요성을 부정하지 않았다. 박정희 정부는 1972년 7·4 남북공동성명을 통해, 닉슨 행정부의 미중관계 개선이라는 국제환경의 변화에 대응하기 위해 남북대화

2) 앨빈 토플러(Alvin Tofler)는 한국이 속도지상주의의 문화와 경제, 그리고 신중하고 더딘 외교 사이의 모순을 어떻게 처리하는지에 따라 한국은 물론 북한의 미래에도 영향을 미칠 것이라고 주장한다. 앨빈 토플러·하이디 토플러(2006, 490-499) 참조.

3) 한국은행의 북한 경제력 추정은 1991년부터 시작되었으며, 북한의 생산량 자료를 기초로 남한의 가격·부가가치율·환율 등을 적용하여 산출한다. 추계방식의 한계로 실질적인 북한의 경제 현실과 괴리를 보인다는 평가를 받고 있다. 2008년의 경우 한국은행, 「2008년 북한 경제성장률 추정결과」, 2009년 6월 29일 참조.

에 나섰고, 전두환·노태우 정부는 1988년 서울 올림픽의 성공적 개최 환경을 조성하기 위해 적극적으로 남북대화를 추진했다.

그렇지만 대화국면은 지속되지 못했고, 곧바로 대결국면으로 전환되거나 교착국면이 이어졌다. 왜 그랬을까? 국제적인 수준의 냉전시대라는 외적 변수를 무시할 수 없다. 그러나 국내적인 이유도 있었다. 대북정책의 일관성이 부족하고, 국내 냉전을 돌파할 수 있을 만큼의 미래지향적 철학이 부족했으며, 정부안의 온건과 강경노선을 체계적으로 조정하지 못했다. 대화의 필요성은 인정했지만, 냉전구조에서 발생하는 ‘불신의 계곡’을 벗어날 만큼의 의지는 부족했다. 그래서 남북대화는 지속적으로 이루어지지 못했다.

민주정부 10년의 남북관계를 평가할 때, 상징적으로 대비할 수 있는 시기는 바로 앞선 시기인 김영삼 정부다. 사실 김영삼 정부의 대북 정책 환경은 불리하지 않았다. 경제력이라는 강력한 협상수단을 갖고 있었고, 한중·한소 수교를 바탕으로 한 유리한 국제 정세와 1991년 채택된 남북기본합의서 등 안정적인 대북 정책 환경이 존재했다. 김영삼 정부의 시대적 과제는 1991년 채택된 남북합의서의 구체적 이행 절차를 마련하여, 공존·공영의 계기를 마련하는 것이었다.

그러나 김영삼 정부 시기 남북관계는 긴장과 교착의 연속이었다. 1994년 6월 시점에는 전쟁 직전의 상황이 조성되기도 했으며, 남북한 접촉은 박정희 정부 이후 최소를 기록했다. 김영삼 정부의 핵문제에 대한 강경 대응은 한미 갈등을 증폭시켜 한반도 문제 해결 과정에서 한국의 외교적 고립을 자초하기도 했다(김연철 2009, 139-152). 1994년 세계바합의가 채택되는 국면에서도 한국은 북한 핵문제의 광범위하고 철저한 해결 원칙의 천명으로 미국의 대북접근에 발목을 잡기도 했다.

물론 김영삼 정부시기에 들어와 북핵문제의 발생이라는 ‘상황적 변화’를 고려할 필요가 있다. 이 시기부터 북핵문제와 남북관계라는 양자현안의 관계가 새로운 과제가 되었다. 김영삼 정부는 북핵문제를 남북관

계에 부정적으로 연계했다. 북핵문제의 진전 없이, 남북관계도 없다는 방침이었다. 민간기업의 대북 사업에 대해서도 정치와 경제의 부정적 연계를 시도했다. 북핵 상황을 이유로 민간 기업의 경제협력을 제한 내지, 금지시켰다. 결과적으로 전략적 개념이 결여된 이념적 대북강경정책은 남북관계를 악화시키고, 북핵문제 해결에도 도움을 주지 못했다.

김대중 정부의 대북정책 환경은 김영삼 정부의 ‘잃어버린 5년’이라는 부정적 유산에서 출발했다. 1998년 집권 이후 2년간의 조정국면을 거친 이유는 경색국면이 남겨준 불신 때문이었다. 2000년 남북정상회담이 이루어질 정도로 남북관계가 발전한 것은 대북정책 방향에 대한 확고한 의지, 능력 있는 인사의 등용, 그리고 한미 관계를 비롯한 국제환경의 조성 노력을 통해서다.

물론 지난 10년 국제환경은 결코 유리하지 않았다. 10년 집권 기간이 바로 부시 행정부 8년과 겹치기 때문이다. 한미 관계는 대북정책을 둘러싼 입장 차이로 갈등이 조성되기도 했다. 그러나 김대중 정부는 부시 행정부의 강경한 대북정책의 환경 속에서 개성공단, 철도 연결을 비롯한 ‘평화회랑’ 사업을 추진했고, 노무현 정부는 부시 행정부가 북한과의 직접협상에 나설 수 있도록 외교적 노력을 다했다.

어떤 정책에도 공과가 있다. 지난 10년의 대북정책에도 성찰할 부분이 적지 않다. 그러나 외교정책과 더불어 대북정책은 지속성이 중요하다. 서독에서 보수적인 헬무트 콜 정부는 사민당의 동방정책을 계승하여 독일 통일을 이루었다. 민주주의가 발전한 나라들에서는 외교정책에서의 초당적 협력을 중시하는 경향이 있다. 지난 10년의 남북관계를 성찰하면서, 향후 한반도가 나아가야 할 바람직한 방향을 제시해 보고자 한다.

2. 환경과 대응: 남북미 삼각관계와 한국의 역할

1) 남·북·미 삼각관계의 구조와 역사

남북관계는 국제환경에 직접적 영향을 받는다. 한반도 정세에서 가장 중요한 국제 변수는 미국이다. 한반도 평화정착 과정에서 미국은 중요한 역할과 지위를 차지하고 있으며, 북핵 협상의 핵심 당사자이기도 하다. 또한 미국이 한국전쟁 이후 북한에 대해 강력한 경제제재를 취하고 있기 때문에, 북미 관계의 수준과 범위가 남북관계에 포괄적 영향을 미친다.

그래서 남북관계를 분석할 때, 미국 변수를 포함시키는 남북미 삼각관계의 구조와 작동 방식이 매우 중요하다. 남북미 삼각관계는 남북, 북미, 한미, 세 개의 양자관계로 이루어져 있다. 삼각 양자관계 중 하나라도 악화, 혹은 교착 상태에 들어가면, 다른 양자관계에 부정적 영향을 미친다. 예를 들어 북미 관계의 악화는 남북관계의 진전에 걸림돌로 작용하며, 반대로 남북관계가 진전되지 않은 상황에서 북미 관계가 앞서게 되면, 한미 간의 대북정책을 둘러싼 갈등이 발생한다. 이러한 상황을 우리는 남북미 삼각관계의 악순환으로 부를 수 있다. 이와 달리 세 개의 양자관계가 서로 긍정적 영향을 미칠 때, 그것을 남북미 삼각관계의 선순환으로 부를 수 있다.

세계적인 탈냉전 이후 한반도의 정세 변화는 남북미 3각관계의 성격에 따라 설명될 수 있다. 1994년 제네바합의 당시에는 북미 간 협상국면이 조성되었지만, 남북관계 악화와 한미관계 갈등으로 ‘기회’를 살리지 못했다. 이에 비해 1999년에서 2000년의 국면은 ‘페리 프로세스’와 ‘남북정상회담’을 통해 탈냉전 이후 처음으로 남북미 3각관계의 선순환이 이루어진 시기다. 당시의 경험이 상징적으로 보여주고 있듯이, 북한과 미국이 대화를 시작한 1980년대 후반 이후 미국에서 대북 협상의 필요성은 미국 자체의 ‘정책결정 과정’ 보다는 북한의 정책전환⁴⁾이나, 남북대화⁵⁾와 한미대화가 긍정적 상호 관계를 이룰 때 가능했다.

그 반대의 상황도 고려할 수 있다. 일반적으로 북미대화가 경색국면에 접어들면, 남북관계 진전의 제약이 발생하며, 이 과정에서 ‘북한문제’를 둘러싼 한미 간의 입장차이가 발생한다. 미국의 입장에서 ‘북한 문제’는 외교적 우선순위가 낮다. 외교적 관심의 부족은 장기적인 교착의 원인을 제공한다. 특별한 상황 악화가 발생하지 않는 이상 적극적 이니셔티브의 행사를 기대하기 어렵다. 그러나 한국의 입장은 다르다. 외교정책에서 대북정책이 차지하는 비중이 매우 높다. 북핵문제의 교착은 남북관계 개선을 가로막고, 그것이 한국경제의 투자환경을 비롯한 포괄적 안보에 부정적 영향을 미친다. 미국의 입장에서 ‘북한문제’는 무시해도 되지만, 한국은 당연한 현실이기 때문에 그렇게 할 수 없다. 김영삼 정부 시기, 남북관계 악화가 북미 관계에 부정적 영향을 미쳤다면, 부시 행정부 시기는 북미 관계 악화가 남북관계에 부정적 영향을 미쳤다.

한반도 정세에서 ‘평화문제’의 진전을 이루기 위해서는 남북미 3각관계의 선순환이 필요하다. 선순환을 이루는 과정에서 중요한 것은 한국의 적극적 역할이다. 본격적인 남북미 삼각관계가 작동하기 시작한 시기는 1990년대부터다.⁶⁾ 이때부터 북미 양국의 외교접촉이 시작되었고, 남북대화도 본격적으로 이루어졌다. 초기 단계에서 한미 양국은 남북미 삼각관계의 선순환을 고려하며, 상대의 입장을 존중했다. 북미 접촉과정에

4) 1994년 6월 13일 북한이 국제원자력기구를 탈퇴하면서 한반도에 전쟁위기가 고조되었다. 워싱턴의 백악관 회의실에서 대응책을 논의하던 6월 15일 카터 전 대통령은 북한을 방문해서 김일성 주석을 만났다. 당시 김 주석은 “북미 3단계 회담이 재개되면 북한은 국제원자력기구 사찰을 제거하고 핵 동결을 유지할 것이며, 나아가 미국이 현대적 원자료를 제공하면 핵연감속로를 영구히 동결하겠다”는 입장을 밝혔다. 결국 카터-김일성 면담의 주요 논의내용들이 근거가 되어 1994년 제네바 합의국면으로 나아갈 수 있었다. 카터 전 대통령의 방북에 대한 미국내의 움직임에 대해서는 조엘 워트·대니엘 폰먼·로버트 갈루치(2005) 참조.

5) 페리 보고서 작성과정에 대해서는 임동원(2008) 참조.

6) 북한과 미국의 첫 번째 접촉은 1973년 8월 27일 중국주재 북한 대리대사였던 이재필이 베이징주재 미국 연락사무소에 찾아 왔을 때이다. 미중 대탕트 국면이 낳은 부산물이라고 할 수 있다. 그러나 당시 상황에서 접촉은 이어지지 않았다. 자세한 내용은 홍석률(2004) 참조.

서 미국은 한국과 긴밀하게 협의했으며, 한국 역시 남북관계의 상황에 대해 미국과 협의했다.

전반적으로 당시 미국의 외교정책에서 대북정책의 우선순위가 높지 않았기 때문에, 한국은 주도권을 행사할 수 있었다. 당시의 상황에서 남북미 삼각관계는 노태우 정부가 주도하고, 미국이 따라왔다. 노태우 정부의 주도적 역할은 남북관계가 활성화되었기 때문에 가능했다. 남북한은 1990년 9월 남북고위급 회담을 시작했고, 남북기본합의서를 채택했다. 한반도 비핵화 공동선언의 경우에도 사실은 미국의 전략적 이해와 요구가 있었지만, 형식은 한국 주도였다. 노태우 정부는 한국이 주도하여 북핵문제를 해결해야 한다는 입장이었다. 그래서 핵문제를 해결하기 위한 주제로 ‘핵 통제 공동위원회’를 명시한 것은 남북 당사자 중심의 핵문제 해결을 지향했기 때문이다.⁷⁾

이에 비해 김영삼 정부는 최악의 남북미 삼각관계의 악순환을 경험했다. 당시 클린턴 정부는 북한에 대해 외교를 했지만, 김영삼 정부는 미국에 대해 정치를 했다. 클린턴 행정부가 북한과 대화를 할 때, 김영삼 정부는 미국의 뒷다리를 잡았다. 예를 들어 1993년 11월 한미 정상회담 때, 미국은 북한과의 협상을 위해 ‘포괄적 접근(Comprehensive Approach)’을 준비했지만 김영삼 정부는 이를 무산시켰다. 미국의 입장은 북핵 해결과 북미 관계 정상화를 포괄적으로 다룰 수 있다는 것이었고, 당장 북한이 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 받아들이면, 북한이 원하는 팀 스피리트 군사 훈련을 중지할 수 있다는 일괄타결(Package Deal) 방안이었다. 미국 NSC와 국무부는 한국측 담당자들과 충분히 의견을 조율했다. 그러나 다음날 정상회담에서 김영삼 대통령은 이를 뒤집었다. ‘이념적 강경파’가 개

7) 이후 남북한은 남북상호사찰 합의에는 실패했다. 북한은 이미 국제사찰을 수용하게 된 상황에서 남북상호사찰을 수용할 생각이 없었다. 북한이 국제사찰을 우선시한 것은 그것이 미국과의 관계 개선을 위한 협상에서 유리하다고 판단했기 때문이다. 한반도비핵화 공동선언의 채택과정은 임동원(2008, 237-238) 참조.

입했고, 이들이 양국의 실무협상을 뒤집었다. 이념적 강경파들은 관료적 정책결정 과정을 무시했으며, 국내 정치에서 ‘보수층 결집’을 우선했다.

물론 정책결정과정의 혼선과 무질서의 원인에는 김영삼 대통령이 존재했다. 그는 외교안보 문제를 지나치게 국내정치적으로 접근했으며, 오락가락 행보로 정책결정의 혼선을 부채질했다. 결과는 처참한 재앙이었다. 남북관계에서 ‘잃어버린 5년’을 만들었고, 한미 관계를 최악으로 몰고 가 결국 국제금융위기 상황에서 미국의 협조를 얻어내는 데 실패했다.⁸⁾

2) 한반도 질서 형성에서 한국 역할의 중요성

김대중·노무현 정부 시기의 외교안보 정책을 평가할 때 가장 중요한 것은 남북미 삼각관계에서 적극적 역할을 했다는 부분이다. 한국의 적극성은 두 개의 축으로 구성되어 있다. 남북관계 개선을 통해 북한을 설득하고, 한미 관계에서 미국의 외교적 개입을 가능케 하는 것이다.

여기서 중요한 것은 한국의 적극적 역할이 남북관계의 수준에 비례한다는 점이다. 북한을 설득할 수 있는 능력만큼 북핵문제를 해결하기 위한 외교무대에서 한국은 발언권을 가질 수 있다. 남북관계가 중단되고 교착이 장기화된다면, 그것은 남북관계뿐만이 아니라, 한국의 외교적 역할도 제한한다.

한국의 적극적 역할은 한반도의 미래에 대한 철학과 의지가 있어야 가능하다. 그중에서도 핵심은 한반도 평화정착에 대한 입장과 비전이다.⁹⁾ 대북억지를 지향하는 한미 군사동맹의 강화는 한반도 평화체제의 필요성과 상충될 수밖에 없으며, 북핵문제 해결과정과도 부딪힌다. 또한 동북아의

8) 당시 한미 관계의 갈등에 대한 자세한 내용은 조엘 위트·대니얼 폰먼·로버트 갈루치(2004) 참조.

9) 한반도 평화체제 구상은 조성렬(2007) 참조.

다자간 안보협력을 확대하는 데 있어서도 장애물이 될 가능성이 높다.

둘째, 북핵문제 해결과정과 같은 다자간 협상의 이행과정을 남북관계 개선의 계기로 활용하는 것이 필요하다. 예를 들어 북한 핵 폐기의 대가로 제공되는 에너지 경제지원은 가능하면 남북경제협력의 활성화에 도움이 되는 것이 유리하다. 남북관계의 불신이 지속된다면, 경제협력 환경이 개선된다고 하더라도 그것이 우리에게 기회를 제공하기보다는 기회 상실의 가져올 가능성이 크다.

김대중 정부가 들어섰을 때, 외교안보의 핵심 과제는 무너진 남북미 삼각관계를 복원하는 것이었다. 이를 위해 김대중 정부는 노력했다. 1998년 6월의 한미 정상회담에서 클린턴 대통령은 대북정책의 핸들을 한국에 넘기겠다고 했고, 그 약속을 지켰다. 그리하여 1999년 만들어진 '페리 보고서'의 작성 과정에 한국의 입장을 충분히 반영했으며(임동원 2008, 426-430), 2000년 남북 정상회담과 북미 고위급 접촉을 통해 남북미 삼각관계의 선순환을 이룰 수 있었다. 1998년부터 시작된 이른바 '페리 프로세스' 국면은 남북미 삼각관계의 선순환을 이루면서, 남북 정상회담과 북미 대화의 긍정적 상호 보완 관계를 가져왔다. 미국의 적극적인 포용정책(Engagement Policy)추진이 남북정상회담의 환경을 조성했고, 남북정상회담이 2000년 북미 대화의 활성화로 이어졌다.

그러나 2000년 11월 대선에서 공화당이 승리하고, 부시 행정부가 들어서면서 대북정책을 둘러싼 한미 관계는 다시 입장 차이를 드러내기도 했다. 그러나 김대중 정부가 부시 행정부의 근본주의적 '도덕외교'의 과정에서 경의선 철도를 연결하고, 개성공단을 건설해 가는 과정은 높이 평가할 만하다.

노무현 정부에 들어와서도 마찬가지다. 2005년 9·19 공동성명의 채택과정 역시 남북미 3각관계의 선순환이 이루어졌기 때문에 가능했다. 2003년 8월 시작된 6자회담은 사실 '북미 양자협상 우선' 노선을 강조하는 북한의 입장과 '양자협상의 필요성'을 부정하는 미국의 타협의 산물이

라고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 부시 행정부는 ‘비확산’ 문제 해결과정에서 중국, 한국 등 역내 국가들의 적극적인 참여와 해결노력을 요구했다. 북한은 북미 양자협상을 우선하고, 부시 행정부는 다자주의를 고집했기 때문에, 이 과정에서 중국이나 한국의 역할이 중요했다.

노무현 정부는 남북관계와 한미 관계의 두 축에서 적극적 역할을 했다. 2005년 6월 10일 한미정상회담 결과는 6·17 면담에서 김정일 위원장을 설득하는 명분을 제공했으며, 6·17 면담 결과는 워싱턴에서 ‘협상의 필요성’을 인식하는 계기를 제공했다. 남북미 3각 대화는 2005년 7월 6자회담 재개시점부터 9·19 공동성명 채택까지 다양한 방식으로 이루어졌다.

2007년 남북정상회담 역시 남북미 삼각관계의 선순환 속에서 가능했다. 부시 대통령은 2006년 11월 하노이에서 열린 한미 정상회담에서 “김정일 체제를 인정하겠다”고 했다. 나아가 핵을 포기하면, 노무현 대통령을 포함해서 3자가 평화협정을 맺자고 했다.¹¹⁾ 정권 교체(Regime Change), ‘악의 축’, ‘폭정의 전초기지’ 등 초기 부시 행정부의 대북인식과 비교해본다면, 엄청난 변화였다. 부시 행정부는 이후 북한과의 양자협상에 나섰고, 북핵문제도 2·13 합의를 포함해서 진전했다.

10) 부시 행정부가 처음으로 생각한 다자협상은 P5 플러스 5(UN 안보리 상임이사국 5개국과 한국, 일본, 북한, 호주 그리고 EU)였다. 북한은 미국과의 양자협상을 요구하면서, 이를 거부했다. 이후 파월 국무장관은 미국, 중국, 일본과 남북한을 포함하는 5자회담을 중국이 조직하고 초청해 줄 것을 제안했다. 2003년 1월초 첸지첸 전 외교부장이자 당시 부총리가 북한을 방문하여 이 제안을 전달했다. 북한은 다시 거부했고, 첸지첸은 즉석에서 미국, 중국, 북한의 3자회담을 제안했다. 북한은 중국의 제안을 북미 양자접촉을 위한 것으로 해석했다. 그러나 부시 행정부는 양자대화를 회피할 목적으로 3자회담에 응했다. 회담은 실패로 돌아갔다. 이후 다자회담의 형태는 러시아측의 강력한 요구로 6자회담이 되었다. 7월 다이빙귀 외교부 부부장이 나서 3자회담, 5자회담, 6자회담의 다양한 형태를 조율하는 과정에서 북한이 6자회담을 받으면서, 첫 번째 회담이 2003년 8월에 개최되었다. 6자회담의 성사과정은 찰스 프리처드(2008, 133-135) 참조.

11) 부시 대통령은 종전선언을 언급하지 않았다. 당시 미국이 사용한 종전협정이라는 표현은 평화협정과 같은 의미라고 해석할 수 있다. 노무현 정부는 이러한 표현을 받아, 종전선언과 평화협정의 단계적 접근으로 발전시켰다. 당시의 상황은 김종대(2010, 475-476) 참조.

물론 노무현 정부 시기 언제나 한국의 적극적 역할이 발휘되지는 않았다. 2003년 집권 초기 한미 관계 우선론으로 남북대화의 적정시점을 놓쳤고, 또한 대북송금 특검을 수용하여 남북관계에서 불신을 조장했으며, 2007년 초에는 대북 인도적 지원을 북핵문제와 연계함으로써 정상회담의 시점을 놓치기도 했다. 특히 2007년 상반기 북미 직접 대화가 이루어지는 상황에서 좀 더 적극적인 남북관계 개선을 추진했다면, 남북정상회담이 상반기에 이루어질 수도 있었을 것이다.

3. 대북정책의 국내적 맥락: 철학, 방법, 그리고 합의

남북대화는 1970년대 초부터 시작되었다. 그러나 2000년 이전의 남북대화는 가다 서다 현상을 되풀이했다. 합의는 여러 번 반복되었지만, 실천으로 이어지지 않았다. 남북대화의 가장 고위급 접촉인 남북정상회담 역시 마찬가지다. 역대 정권 누구나 정상회담을 추진했다. 그러나 전두환·노태우 정부는 실패했고, 김대중·노무현 정부는 성공했다. 박정희 정부는 7·4남북공동성명 국면에서 적극적 의지가 없었으며, 김영삼 정부는 외부적 기회를 살릴 수 있는 일관된 대북정책이 없었다.¹²⁾

그러면 김대중·노무현 정부에서 어떻게 정상회담이 가능했을까? 남북관계 개선의 실패와 성공의 이유를 어떻게 평가할 것인가? 국제환경을

12) 김영삼 정부에서도 남북정상회담을 추진했다. 그러나 그것은 정책적 노력의 산물이라기보다는 외부에서 주어졌던 기회였다. 1994년 6월 한반도 정세가 최악의 위기상황을 겪을 때, 카터 전 대통령이 방북했고, 이 과정에서 남북정상회담을 합의했다. 그러나 정상회담을 위한 실무접촉이 이루어지는 과정에서 김일성 주석이 사망하면서, 정상회담의 기회는 사라졌다. 나아가 김영삼 정부는 김일성 사망 직후, 국내적으로 논란을 일으켰던 조문 파동을 통해 정상회담 국면을 불신과 대립의 관계로 전환시켰다.

비롯한 외적 변수도 중요하지만, 정책능력이라는 내적 변수 역시 매우 중요하다. 남북관계 개선에 대한 능동적 의지와 철학, 그리고 정책조정 능력을 주목할 필요가 있다.

1) 남북관계에 대한 능동적 의지와 철학

외교안보 정책은 대통령 아젠다이다. 분단국가인 대한민국에서 남북관계 개선은 대통령의 철학과 의지가 매우 중요하다. 정상회담의 경우에는 말할 것도 없이, 대통령이 하는 것이고, 당연히 회담 당사자의 적극적 의지가 있어야 시작할 수 있다.

대한민국에서 역대정부는 예외 없이 남북대화의 필요성을 부정하지 않았다. 그러나 의지의 이유는 시대별로 달랐다. 박정희 시대(특히 7·4 남북공동성명 국면)는 미중 화해 시대와 주한미군 철수에 대한 대응, 그리고 한반도에서의 전쟁억지를 중시했다. 전두환 정부는 아시안 게임과 올림픽의 성공적 개최 환경을 조성하고자 했으며,¹³⁾ 노태우 정부는 북방외교의 일환으로 정상회담을 추진했다.

그러나 김대중 정부 이전의 대북정책은 과도기적이며, 이중적 성격을 가지고 있었다. 국제적 냉전과 국내 냉전구조의 영향에서 벗어나기 힘들었고, 남북관계에서 대화의 필요성과 대립의 구조에서 타협했다. 정책형성의 측면에서도 관료들 내부의 입장차이가 존재했고, 이러한 한계와 복잡한 구조를 조율하고 극복할 수 있는 최고정책결정권자의 의지도 확고하지 못했다.

이런 점에서 김대중 정부는 대북정책에서 확고한 철학과 의지를 가진 정부라고 평가할 수 있다. 햇볕정책은 김대중 정부의 대북정책을 상징

13) 전두환 시기 남북정상회담을 위한 논의 과정은, “장세동-김일성 대화록”(월간조선 1989/9), “전두환-허담 극비대화록”(월간조선 1996/11) 참조.

하는 개념이다. 나그네의 옷을 벗기는 방법 중 강풍보다는 햇볕이 더 효과적이라는 이습우화에서 유래되었다. 햇볕정책이라는 표현은 북한의 반발과 상징성이 가진 모호함 때문에, 포용정책(Engagement Policy)이란 공식적 개념으로 대체되었다. 포용정책은 클린턴 행정부 대외정책의 원칙이었던 개입과 확장(Engagement and Enlargement Policy)의 의미를 내포한 것이며, 서독의 브란트 정권이 추진했던 동방정책의 기본개념, 즉 ‘접촉을 통한 변화’와 동일한 개념이라고 볼 수 있다.

노무현 정부의 ‘평화변영정책’¹⁴⁾ 또한 기본적으로 포용정책의 방법론을 계승하면서, 정책목표를 보다 분명히 한 것으로 평가할 수 있다. 포용정책이란 무엇인가? 대북정책이 국내정치적 이데올로기의 대상이 되면서, 이 정책을 둘러싼 많은 오해와 왜곡이 있었다. 가장 중요한 오해는 북한을 바라보는 인식론과 대북정책의 방법론이 구분되지 않고 있다는 점이다.

북한 체제를 어떻게 볼 것인가라는 인식론의 영역에서 진보와 보수의 차이는 크지 않다. 다만 대북정책의 방법론에 관한 차이가 있을 뿐이다. 포용정책을 비판하는 시각들은 대부분 인식론의 영역에서 방법론을 비판한다. 그러나 인식론과 방법론은 다르다. 대북정책은 주어진 상황에서 일종의 선택의 구조다. 북핵문제를 해결해 나가는 과정에서 ‘무엇이’ 효과적인가? 북한의 변화를 촉진하기 위해 ‘어떤 방법’이 더 효과적인가를 선택해야 할 것이다.

인식론과 방법론을 구분하지 않아서 생긴 오해는 예를 들어, 포용정책(Engagement policy)을 유화정책(Appeasement policy)¹⁵⁾이라고 비판하

14) 평화변영정책에 대해서는 국가안전보장회의(2004) 참조.

15) 유화정책의 기원은 1930년대 후반 영국의 체임벌린(N. Chamberlain)내각이 히틀러의 팽창정책의 의도를 간파하지 못한 현상유지적 전쟁회피 정책이다. 유화정책의 대표적인 사례로 거론되는 체임벌린과 히틀러의 역사적인 뮌헨 정상회담(1938년)의 배경, 전개과정, 그리고 결과와 평가는 데이비드 레이놀즈(2009) 2장 참조.

는 시각을 들 수 있다. 그러나 포용정책과 유화정책의 정책선택구조는 다르다. 포용정책은 경제협력을 통해 북한의 경제개혁을 유도하고, 대화와 협상을 통해 북핵문제를 해결해 나간다는 점에서, 현실추수, 갈등회피, 문제봉합 등과는 관련이 없다. 포용정책으로 안보가 약화되었다는 주장 역시 설득력이 약하다. 김대중 정부 시기 햇볕정책은 ‘튼튼한 안보를 바탕으로’ 추진되었다. 노무현 정부 역시 매년 9% 정도의 국방 예산을 꾸준히 늘려가는 등 군사적 역지능력을 약화시키지 않았다.

포용정책은 대북 접촉을 통해 한반도의 냉전 질서를 항구적인 평화상태로 전환시키고, 호혜적인 경제협력을 통해 남북경제공동체를 형성하는 것이며, 이산가족 문제 해결을 비롯하여 사회문화적 공동체를 형성하는 방법론이라고 할 수 있다.

김대중 정부는 남북한의 공존을 제도화하고, 교류협력을 통해 ‘사실상의 통일 상태’ 실현을 대북정책의 목표로 삼았다. 노무현 정부는 김대중 정부의 교류협력 성과를 바탕으로 한반도의 실질적인 평화와 공동번영의 경제공동체를 추구했다.

물론 이러한 국정 목표는 북핵문제, 한미 관계, 정부 내부의 입장 차이, 그리고 여론의 흐름에 따라 흔들거리거나, 약화되기도 했다. 미시적인 차원에서의 정책조정은 있었으나, 거시적 차원의 정책 방향성은 유지되었다. 과거 냉전시기 남북관계의 우발적 사건들이 대화국면을 중단시키고, 대북 강경정책의 선택계기가 된 것은 대북정책에 대한 확고한 목표의식이 부재했기 때문이다.

예를 들어, 남북관계에서 ‘악재’가 발생할 수 있다. 탈냉전의 노력속에서도 과거의 냉전구조가 남아 있기 때문이다. 여기서 선택이 중요하다. 김영삼 정부, 혹은 이명박 정부는 국내 냉전에 사로잡혀 과거로 돌아갔다. 이에 비해 김대중 정부와 노무현 정부는 남북관계에서의 우발적 사건들을 미래지향적 남북관계 발전의 계기로 삼거나, 남북관계 제도화를 위한 근거로 활용했다. 예를 들어 1999년과 2002년 서해 사태는 서해에서의 우발

적 충돌방지를 위한 군사적 신뢰구축의 필요성으로 이어졌고, 금강산에서의 관광객 억류사건은 관광객의 신변안전 보장을 강화하는 계기가 되었다.

2) 정책결정과정과 조정능력

대북정책에서 철학과 의지도 중요하지만, 그것을 실천하기 위한 정책집행능력 또한 매우 중요하다. 과거 정권에서 남북대화를 지속적으로 추진하지 못했던 이유는 대부분 내부적인 조율 실패, 북한의 반응에 대한 즉자적 대응, 국내 냉전여론에 대한 정치적 활용 때문이었다. 전두환 정부 시절 장세동-박철언 등의 밀사 외교는 기존의 외교안부 부처의 부정적 의견에 부딪히면서 유연성이 약화되었고, 노태우 정부 들어와서도 박철언 특보와 안기부의 경쟁, 외교안보 부서들의 견제 등으로 내부 합의를 이룰 수 없었다.¹⁶⁾

특히 1992년 9월 제8차 고위급 회담에서 벌어졌던 훈령조작사건은 정부 내부의 입장 차이와 정책혼선을 보여준 상징적 사건이다. 당시 이산가족 상봉이 가능할 수도 있는 상황이었지만, 일부 정치화된 강경파들이 훈령을 조작해서 결국 합의 실패에 이르렀다. 노태우 정부 말기의 레임덕 상황에서 대단히 정치적이었던 일부세력들은 남북합의를 원하지 않았다(김연철 2009, 110-113). 이러한 국내 정책결정구조의 보수화는 왜 남북기본합의서가 이행되지 않았는지를 설명하는 가장 중요한 변수가 아닐 수 없다.

김영삼 정부 역시 전향적인 취임사에도 불구하고, 남북관계 개선에 대한 철학과 의지의 부재, 온건과 강경의 빈번한 넘나들기, 그리고 과도

16) 박철언은 1990년 10월 서동권 부장의 방북과 김일성 면담을 '어리석은 일'이라고 평가했다. 한소 수교를 발표하던 시점, 즉 북한이 가장 민감한 시기에 '무슨 대화가 된다고 생각했는지 알다가도 모를 일'이라는 것이다. 자세한 내용은 박철언(2005, 76) 참조.

한 국내정치적 고려로 남북관계를 파탄에 이르게 했다.

이에 비해 김대중 정부에서는 임동원 장관을 중심으로 정부 내에서 대북정책의 조정능력이 발휘되었고, 김대중 대통령은 1999년 서해사태 등이 발생했으나, 일관된 입장을 갖고 남북화해 정책을 지속할 수 있었다. 노무현 정부에서도 북핵문제와 남북관계의 선순환을 일관된 정책목표로 유지했고, 대화환경을 조성하기 위한 포괄적 조정체계를 가동시켰기 때문에, 정상회담을 추진할 수 있었다.

정책조정 체계와 관련해서는 제도도 중요하지만, 정책의 확고한 지향점이 더 중요하다. 우선적으로 대북정책의 목표가 무엇인가? 국내정치적으로 그러한 전략적 목표를 공유할 수 있는가? 이런 문제에 대해 정리된 입장이 있어야 정부내부의 관료적 조정이 가능하다. 대통령의 확고한 의지와 지향점이 불분명하면, 부처 간 혼신, 시시각각으로 변하는 정책담론, 북한이라는 상대를 고려하지 않은 자극적 발언 등이 반복적으로 나타날 수밖에 없다.

외교안보팀 내부의 정책조정체계 역시, 제도의 문제만으로 설명하기 어렵다. 노무현 정부에서 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 중심으로 한 실무적인 조정기구가 긍정적 역할을 한 것은 사실이다. 그런데 김대중 정부에서 실행했던 외교안보수석실 체제에서도 그러한 조정을 할 수 있었다는 점에서 반드시 제도의 문제가 핵심변수는 아니다. 관료체계 내부에서, 그리고 국민들의 공감을 얻을 수 있는 전략적 목표가 존재하면, 조정은 자연스럽게 이루어질 수 있다. 물론 정책조정을 효과적으로 할 수 있는 제도적 형태의 중요성은 무시할 수 없다. 그런 점에서 노무현 정부에서 효과적인 조정체계의 제도적 형태인 국가안전보장회의(NSC) 사무처가 법적 문제로 해체된 것은 안타까운 일이다.¹⁷⁾

17) 2006년 1월 국가안전보장회의(NSC) 사무처가 수행하던 전략 및 정책조정 기능을 담당하는 통일외교안보 정책실(약칭 안보실)이 신설됐다. NSC 사무처는 회의운영 지원과 위기관리 업무를 수행하는 조직으로 축소, 개편됐다.

3) 대북정책과 국내적 합의구조

민주정부 10년의 남북관계를 평가할 때, 가장 논쟁적인 부분은 국내적 합의구조다. 분단체제에서 대북정책은 여론에 민감하며, 국내정치적 변수에서 자유롭지 못하다. 특히 보수와 진보를 구분짓는 기준에서 북한에 대한 인식과 태도가 여전히 중요한 비중을 차지하는 것은 안타까운 일이다. 한국에서 보수적 이념은 대부분 냉전반공주의에서 자신의 정체성을 찾고 있으며, 진보진영내부에서도 북한에 대한 태도가 중요한 갈등의 근거를 제공하기도 했다.

대체로 대북정책을 둘러싼 여론은 이중적이라고 볼 수 있다. 일반 국민들은 북한에 대해 원칙적이고 당당한 대응을 요구하는 목소리가 높지만, 동시에 그러한 정책의 결과로 조성된 군사적 긴장고조와 이에 따른 불안에 대해 불편해한다. 대북정책이 냉전구조가 남겨놓은 감정적 여론에 민감하게 반응할 경우, 단기적으로 국내정치에 유리할 수 있지만, 장기적으로 부정적 평가에 직면할 수 있다. 결과적으로 김영삼 정부의 대북정책이 실패한 것은 대중의 감정적 여론만 고려하고, 남북관계의 안정적 관리라는 책임성을 방기했기 때문이다.

김대중 정부 이후 대북정책은 국내정치적 논란의 중심에서 있었다. 2000년 남북정상회담 이후 여소야대의 상황에서 국내 합의는 매우 중요한 변수로 작용했다. 2001년 임동원 통일부 장관이, 그해 8·15 민간행사로 방북했던 인사의 '만경대 방명록 사건'을 빌미로 해임된 것은 대표적인 사례다.

또한 2000년 6·15 공동선언에서의 '통일 방안'에 대한 합의를 둘러싼 국내적 갈등 역시 마찬가지다. 남한의 냉전세력들은 이 조항을 북한의 연방제 통일방안을 수용한 것으로 비판했다. 그렇지만, 결과적으로 북한이 남한의 단계적 통일방안을 공식적으로 수용했다는 측면에서 오히려 정반대로 해석할 수 있다(김연철 2005). 남북한의 국력격차가 벌어지는 상황에서 북한은 흡수통일에 대한 경계심을 가질 수밖에 없으며, 이러한

불안감 때문에 북한은 통일의 단계를 점차적으로 세분화하고 있다. 과거 냉전 시기의 자기중심적이고 일방적인 의도에서 벗어나 ‘협상을 통한 협력’을 통해 공존을 추구한 것이다. 남북한이 통일 지향적 특수 관계임을 인정하면서 당장의 통일보다는 평화공존과 화해·협력을 통해 평화통일의 기반을 구축해 나가자는 것이다.

국내 보수 세력의 강력한 반발은 대북협상에서 협상력을 강화시킨 측면도 있었으나, 협상수단을 효과적으로 활용하는 데 걸림돌로 작용했다. ‘피주기론’과 같은 이데올로기가 대표적이다. 한국의 경제력은 정치군사적 현안에서 유리한 입장을 선점하기 위한 중요한 협상수단이다. 동시에 이산가족 문제 해결 등 남측이 중요하게 생각하는 인도적 현안을 해결하기 위한 수단이기도 하다. 그러나 피주기론은 경제적 수단의 활용에 제약으로 작용했다. 또한 피주기론은 남북경제공동체의 형성을 가로막는 인식론적 걸림돌이기도 하다.

한편 노무현 정부에 들어와 남북정상회담과 관련된 대북송금 특검의 수용은 포용정책에 대한 지지층을 분열시킨 결과를 가져오기도 했다. 이 사건은 노무현 정부 초기 남북관계를 악화시킨 배경으로 작용했다. 또한 노무현 정부는 북한 인권문제 해결에 대한 국내외적 비판에 효과적으로 대응하지 못했다. 예를 들어 노무현 정부는 북한 인권문제의 실질적 해결, 북한 주민들의 생존권 향상, 탈북자 수용 및 정착지원 노력을 강조하였다. 그렇지만 국내외적으로 한국 정부의 북한 인권문제 해결 방식에 대한 지지를 얻어내지 못했고, 2006년 유엔의 대북인권 결의안에 그동안의 입장과는 달리 찬성입장을 선택함으로써, 일관성의 문제를 드러내기도 했다.¹⁸⁾

18) 노무현 정부 당시 북한 인권 결의안에 대한 태도 변화를 북핵 상황의 악화 때문으로 보는 의견이 있다. 필자가 이 부분을 비판하는 이유는 단순히 기권에서 찬성으로 돌아섰기 때문이 아니다. 태도 변화가 아니라, 한국 정부의 북한 인권문제를 바라보는 인식과 근거에 대한 자신감이 중요하다. 그동안 북한의 인권 상황에 대해 비판하는 입장을 밝히면서도, 표결에 기권한 것도 일관성이 없었다. 그게 아니라, 한국식 북한 인권 해결 접근법을 당당하게 밝히고, 국제사회의

4. 남북관계의 분야별 평가¹⁹⁾

1) 정치 군사부문: 북핵 해결과 남북관계의 안정적 관리

김대중 정부 이후 남북관계는 냉전체제에서 탈냉전체제로 전환할 수 있는 계기를 마련했다. 포괄적으로 평가해보면, 상호공존의 제도화, 북핵 문제의 해결기반 마련, 그리고 한반도 평화체제의 기반 조성이라는 측면에서 긍정적 평가를 할 수 있다.

우선 첫째로, 상호공존의 제도화를 살펴보자. 2000년 남북정상회담은 분단 이후 최초의 정상회담이다. 6·15 정상회담은 다양한 시각에서 평가할 수 있지만, 가장 중요한 것은 공존의 제도화라는 측면이 가장 중요하다. 6·15 공동선언 제2항의 '통일 방안'에 대한 합의는 '대화를 통한 협력'을 전제한 것이며, 남북한의 상호공존을 명문화한 것이다. 남북한이 통일 지향적 특수 관계임을 인정하면서 당장의 통일보다는 평화공존과 화해·협력을 통해 평화통일의 기반을 구축해 나가자는 것으로 해석할 수 있겠다.

공존 선언은 제도화로 이어졌다. 정상회담 이후 장관급 회담, 군사회담, 경제협력추진위원회 등 각급대화가 정례화되었다. 경제협력을 비롯한 다양한 분야의 교류협력이 가능할 수 있었던 것은 공존에 대한 남북한의 상호합의가 전제되어 있었기 때문이다. 구체적으로 상호비방의 중단은 주목할 만하다. 1972년 7·4 남북공동성명에서 남북한이 이미 합의한 상호 비방 중상 금지 조항은 그동안 남북기본합의서 등에서 재확인되었지

공감을 얻는 노력이 중요하다. 대북지원을 통한 북한 주민생존권의 향상이나, 교류협력을 통해 북한을 국제사회에 참여시키는 것이 최선의 해결방안이라는 점을 강조할 필요가 있었다.

19) 정상회담 이후 남북관계의 실적에 대한 통계는 통일부(2008) 참조. 이 장의 주요 평가 내용은 김연철(2008, 51-69)을 참조하여 보완했다.

만, 비무장지대에서의 선전물 철거와 비방방송이 실제로 중단된 것은 2004년부터다.²⁰⁾ 대화가 이루어지는 동안에는 상대방을 비난하기 어렵다. 대화 상대를 고려해야 하기 때문이다. 그런 점에서 상호 비방 중상급자가 실천된 것은 대화 활성화의 부산물이라고 평가할 수 있다.

둘째, 북핵문제의 해결기반을 마련했다. 김대중 정부 시기 이른바 클린턴 행정부의 ‘페리 프로세스’는 긴밀한 한미공조를 통해 마련되었으며, 한반도 냉전구조 해체를 위한 기본 방향을 제시했다. 2003년 8월 27일 시작한 6자회담은 미국과 북한 사이에 입장 차이가 커서 초기에는 성과를 기대하기 어려웠다. 그러나 노무현 정부는 6자회담이 북핵문제를 평화적으로 해결하고 참가국 간 입장을 조정하고 협력방안을 마련하는 유용한 틀임을 인식하고, 북한이 6자회담에 복귀하도록 다방면의 노력을 전개했다. 2005년 9·19 공동성명을 통해 “모든 핵무기와 현존 핵 프로그램 포기”를 목표로 한 비핵화 실현의 기본 틀이 제시되기까지 정부는 남북장관급회담 등 다양한 남북대화 채널을 활용하여 북한의 핵개발에 대한 우리 국민들과 국제사회의 우려를 전달하고, 북한에 핵 포기과 6자회담 참여를 설득했다. 특히 6자회담에서 북핵문제 논의가 교착상태에 빠져 있을 때 남북대화는 북핵문제 해결을 촉진하는 유용한 수단으로 작용했다.

셋째, 군사적 신뢰구축과 한반도 평화체제의 기반을 조성했다. 김대중 정부와 노무현 정부는 불안정한 정전체제하에서의 상호불신 및 남북적대관계를 청산하고 평화공존과 화해협력의 남북관계를 정착시켜 나갈으로써 한반도의 항구적인 평화를 실현하고자 했다.

남북간 군사대화는 2000년까지는 한 차례도 없었지만, 2000년 남북정상회담 이후부터 2007년 12월까지 44회 개최되었다. 이들 회담은 국방장관회담(2회), 장성급군사회담(7회), 남북군사실무회담(35회) 등으로 구성되어 있으며, 2000년 남북정상회담 이후 남북간 군사대화는

20) 2004년 6월 14일 남과 북의 마지막 비무장지대 선전방송의 내용은 김연철(2009, 39) 참조.

전체 남북대화(226회)의 19.5%에 해당한다. 노무현 정부에 들어와서 군사분야 남북대화는 총 28회 있었는데, 이 가운데 2007년에만 11회의 군사회담이 열렸고, 이는 연도별 기준으로 가장 많은 군사회담 횟수이다.

물론 군사분야의 대화가 활성화되었음에도 불구하고, 성과는 크지 않았다고 평가할 수 있다. 남북 군사회담에서 채택된 합의서는 2000년 정상회담 이후 총 167건의 합의서 중 12건(참여정부 시기 9건)에 불과하다. 이는 군사분야가 남북 간에 가장 민감한 영역이고 그래서 군사적 신뢰구축이 아직도 낮은 현실을 대변해주고 있다.

군사분야의 신뢰구축과 관련해서 가장 대표적인 성과는 2004년 6월 4일 개최된 제2차 남북 장성급군사회담에서 채택한 「서해 해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」이다. 이러한 합의에 따라 2005년 8월 13일부로 군사분계선 지역에서 선전수단이 모두 철거되었다. 서해 해상에서도 지속적으로 남북 합정 간 무선통신망이 운용되고 해군 당국간 긴급연락 체계를 마련하는 등 남북간 군사적 신뢰구축의 구체적 성과를 확보했다.

노무현 정부에 들어와 한반도 평화체제에 대한 남북합의가 이루어진 것은 이러한 성과를 기반으로 하고 있다. 2007년 열린 남북정상회담은 한반도 평화보장 및 평화체제 수립에 관한 폭넓은 의견을 교환했고, 구체적인 방안에 합의했다. 2007년 정상회담에서 가장 중요한 합의 사항 중 하나가 정전체제의 종식과 항구적 평화체제 구축의 필요성에 공감하고, 3자 혹은 4자 정상회담을 통해 한반도 지역 내에서 종전 선언을 추진하기로 한 것이다. 한반도 평화체제 논의에서 한국은 적극적 당사자로 참여할 것이며, 한반도의 실질적 평화정착 과정에서도 남북 군사대화를 통해 주도적으로 참여할 것임을 분명히 했다는 점에서 의미가 있다.

서해평화협력지대 구상도 한반도 평화정착에서 중요한 의미를 지닌다. 서해평화협력지대는 해상경계선이라는 민감한 문제를 건드리지 않고, 경제협력을 통해 서해에 평화를 정착시키겠다는 남쪽의 구상으로, 북

한이 이 제안을 수용했다. 평화정착과 경제협력의 선순환을 기본 개념으로 해주특구를 개발하고 인천~해주 항로를 활성화하며, 공동어로를 통해 바다에서 호혜적 경제구조를 만들고, 한강 하구를 공동으로 개발하자는 것이다. 상호 호혜적인 경제협력을 통해 점진적으로 군사적 긴장을 완화시키겠다는 구상이다. 개성에 인접해 있는 예성강과 서울을 바다로 이어질 수 있게 하는 한강 하구의 공동개발이 중요한 이유도 여기에 있다. 그동안 접경지역으로 근접하기 어려웠던 이 지역에 평화경제 사업이 본격화된다면, 경제적 이익²¹⁾은 물론이고, 새로운 환황해 경제권의 환경조성에도 긍정적 역할을 할 수 있다.

2) 경제협력 분야

2000년 남북정상회담 이후 남북한의 교류협력은 획기적으로 진전했다. 6·15 정상회담에서 남북경제협력과 관련된 부분은 ‘제반 분야에서 남북간 교류협력을 증진해 나가는 것이 민족전체의 발전과 이익에 부합 된다’고 추상적으로 합의했지만, 이후 장관급 회담과 경제협력 추진위원회를 통해 구체적으로 이행했다.

남북경제협력 분야에서 우선적으로 중요한 것은 남북경제협력의 제도화다. 남북경협을 제도적 장치와 관련, 남북한은 4개의 투자 관련 합의를 발효했으며, 원산지 증명, 직교역체제 정비, 무역사무소 개설 등을 합의했다. 그리고 남북관계의 역사에서 오랜 숙원이었던 철도·도로 연결사업 역시 본격적인 추진 계기를 제공했다. 양적 지표의 측면에서도 1989년 남북교역이 시작된 초기에는 2천만 달러에도 미치지 못했던 교

21) 한강 하구 골재 부존량은 10억 8천만m³로서 수도권에서 20년 이상 사용 가능한 규모이며, 당시 북한산 바다모래 가격으로 환산할 경우 28억 달러 상당의 가치가 있다. 동시에 한강 하구 준설시, 임진강 수위가 1m 낮아져 임진강 수해방지 효과도 있는 것으로 평가되고 있다. 통일부, “보도해설자료: 서해 평화협력특별지대 추진위원회 제1차 회의 결과”(2007/12/29) 참조.

역규모가 2002년 6억 달러에 이르게 되었고, 2002년부터 남한이 중국에 이어 북한의 제2교역상대로 부상하게 되었다.

둘째, 남북 상생협력의 상징인 개성공단의 추진이다. 한반도에서 개성공단은 ‘평화의 상징’, ‘경제협력의 거점’, ‘경제통합의 실험의 장’이라는 의미를 가진다. 개성공단은 남측이 자본·기술과 북측의 노동력이 결합한 직접투자 형태다. 남북한의 상호 이해와 문화적 이질성의 완화, 그리고 제도협력은 향후 경제협력의 심화와 경제통합의 기반을 준비하는 중요한 과정이라고 할 수 있다.

개성공단은 김대중 정부에서 합의되고 환경 조성이 이루어져, 노무현 정부인 2004년 12월 첫 번째 시범단지 공장이 본격가동하면서 발전했다. 2007년 남북정상회담에서는 개성공단의 애로 사항이었던 통행·통신 문제의 해결, 경의선 철도 연결구간 개통 등에 합의함으로써 물류비 절감을 통해 경협환경을 개선하려고 노력했다.

개성은 또한 남북거점협력의 상징적 공간으로서의 의미뿐만 아니라, 남과 북, 그리고 대륙을 잇는 중계거점으로서의 의미도 중요하다. 개성은 경의선을 통해 사리원-평양-신의주와 연결되어 있고, 나아가 중국(TCR) 및 러시아(TSR)를 통해 유럽대륙까지 연결되어 있다. 또한 평산-세포청년 간의 청년 이천선을 통해 동해안으로도 연결되어 있다. 나아가 경의선 연결 철도는 평양-개성 축의 물류체계를 개선하는 중요한 역할도 부여할 수 있다.

셋째, 남북 육상교통망 시대의 개막도 중요하다. 2000년 남북정상회담 이후 철도연결과 관련된 회담은 실무대화를 포함해서 61회에 달하며, 이러한 과정을 거쳐 2007년 5월이 돼서야 마침내 시험운행을 했다. 남북 연결구간이 정식으로 개통되고, 개성에서 평양까지 정상운행이 된다는 것을 가정하면, 서울-평양 구간이 갖는 의미는 적지 않다. 경제적으로는 인천~남포까지 주로 해운을 통해서 평양이나 남포권의 경협물자를 수송한 것과 비교해보면, 철도를 통한 운송은 여러 가지로 경제적 이익이

크다. 비용은 1/4 정도 절감될 것으로 예상되며, 시간도 일주일에서 하루 내지 이틀로 줄일 수 있다.²²⁾ 물류 운송체계에서의 경제성을 확보하면, 남북경협은 그만큼 활성화될 수 있다.

3) 사회문화분야: 이산가족 상봉과 납북자 해결

사회문화분야 교류협력은 접촉을 활성화하여, 이질성을 완화하고, 민족의 동질성 회복에 기여하는 사업으로, 남북한은 이를 적극 추진할 필요가 있다. 2000년 남북정상회담 이후 정부 차원의 포괄적 사회문화협력 합의는 그동안 민간중심으로 이루어져 왔던 사회문화교류를 보다 안정적으로 발전시킬 수 있는 계기를 제공했다.

사회문화분야와 관련 첫째는 이산가족 상봉의 확대다. 남북이산가족 상봉은 1971년 첫 번째 남북회담이 이산가족 만남을 위한 적십자 회담이라는 측면에서 오랜 역사를 갖고 있다. 그러나 1985년 남북 이산가족 고향방문단 사업이 한 차례 이루어진 것을 제외하고는 합의는 많았으나 실천된 사례는 거의 없었다. 이산가족 상봉이 본격적으로 추진된 것은 2000년 남북정상회담 이후부터다.

남북이산가족 상봉은 2000년 6·15공동선언에서 합의한 남북이산가족상봉 등 인도적 문제의 조속한 해결에 합의한 이후 지속적으로 이루어졌고, 2000년 이후 2007년까지 16차례의 대면상봉과 7차례의 화상상봉을 실시했다.

둘째, 국군포로와 납북자 해결을 위한 노력이다. 정부는 납북자·국군포로문제의 해결을 대북 협상의 최우선 과제 중 하나로 추진했다. 2006년 4월에 있었던 제18차 남북장관급회담에서 처음으로 “전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기

22) 경의선 연결의 경제효과에 대해서는 안병민(2002) 참조.

〈표 1〉 당국차원의 이산가족 교류 현황

(단위: 건)

구분 \ 연도별	'85	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	총계	
당 국 (건)	생사확인	65	792	744	261	963	681	962	1,069	1,196	6,579
	서신교환		39	623	9	8	-	-	-	-	679
	방남상봉	30	201	100	-	-	-	-	-	-	331
	방북상봉	35	202	100	398	598	400	397	594	388	3,112
	회상상봉							199	80	278	557

출처: 통일부(2008, 206) 인용

위해 협력”하기로 합의함에 따라 국군포로와 납북자 문제 해결의 토대를 마련했다. 2007년도에도 제20차 장관급회담(3·2), 제8차 적십자회담(4·13), 총리회담(11·16), 제9차 적십자회담(11·30) 등 총 4차례에 걸쳐 이 문제에 대한 합의를 이끌어냈으나 북측의 미온적 태도로 가시적 성과를 거두지는 못했다.

다만 이산가족 상봉행사 때, 생사확인외뢰자 명단에 납북자·국군포로를 일부 포함시켜 부분적으로 생사확인과 가족상봉이 이루어졌다. 2000년 남북정상회담 이후 16차례의 이산가족상봉에서 전후납북자 16가족 73명, 국군포로 20가족 78명이 금강산에서 가족상봉을 가졌다.

셋째, 대북 인도적 지원의 확대다. 2000년 이후 매년 식량과 비료 지원을 통해 북한 주민의 식량난을 부분적으로나마 완화하고 있으며, 2004년 용천재해 지원을 계기로 정부와 민간단체들은 「대북지원민관정책협의회」를 구성하여 민관상호 보완 구도에서 북한의 자립·자활을 돕는 개발지원을 점차 확대했다.

북한에 대한 인도적 지원은 1990년 중반 수십만에서 수백만에 이르던 북한 내 아사자 문제를 해결하는 데에 많은 도움이 되었으며, 국제기구의 조사에 의하면 급·만성 영양장애나 저체중 현상이 큰 폭으로 감소했다고 전해지는 등 긍정적 효과를 나타냈다. 남측이 지원하는 쌀, 비료,

긴급구호물품들이 북한의 어려운 현실을 극복하는 데 실질적이고 귀중한 도움이 되고 있다는 것은 식량차관 분배현장 방문 등을 통해 북한 주민들의 반응을 통해 쉽게 확인할 수 있다. 남북 고위당국자 간의 만남에서도 북한은 우리의 대북지원에 대해 사의를 표명했다.

5. 성찰과 과제

김대중·노무현 정부의 대북정책 추진과정에서 반성적으로 성찰해야 할 부분들도 적지 않다. 국제정세 때문에, 혹은 국내적 역량 부족으로 미흡한 점도 있다. 이명박 정부 이후 전개되고 있는 남북관계의 퇴행 상황이 역설적이게도 김대중·노무현 정부 10년의 성과를 재확인해주고 있다. 물론 냉전의 회귀는 장기지속하기 어렵다. 국제상황에서 혹은 국민의 식 수준을 고려해 보면, 그것은 ‘시대착오’이기 때문이다. 정상적인 상황에서 외교안보 분야의 핵심과제는 평화체제, 경제공동체, 그리고 공론의 형성으로 볼 수 있다.

1) 한반도 평화체제의 과제

평화의 중요성은 위기의 상황에 빛난다. 남북관계의 악화는 긴장을 가져오고, 그렇게 되면 현대적 안보개념인 ‘포괄안보’의 중요성을 재인식하는 계기를 제공할 것이다. 한반도 평화정착을 위한 노력은 이미 논의의 방향이 결정되어 있다. 북핵문제의 해결 과정이 바로 한반도 평화체제의 형성과정이고, 이러한 포괄적 접근은 6자회담 참여국들이 공유하고 있다.

북핵문제 해결을 위한 포괄적 접근은 바로 한반도의 냉전구조를 해체하고 항구적인 평화체제를 구축하는 것이다. 2005년 9·19 공동성

명이 현재까지 제시된 북핵문제의 국제합의라는 것을 인정한다면, 북핵 폐기에 상응하는 외교관계 정상화와 에너지 경제지원도 중요하지만, 한반도 평화체제가 제일 중요하다. 2005년 9·19 공동성명에는 두 가지의 평화체제에 관련된 합의가 포함되어 있다. 하나는 한반도 평화체제로 '관련 당사국들간의 한반도 평화체제 논의를 시작 한다'는 것이고, 다른 하나는 동북아의 다자간 안보협력을 활성화하는 내용이다.

6차회담에서 평화체제 논의는 왜 중요한가? 북한의 입장에서 가장 중요한 고민은 과연 핵을 포기한 북한이 생존할 수 있을 것인가이다. 핵을 포기한 북한이 생존하기 위해서는 제도적 차원의 평화체제 구축이 필요하다. 북한이 핵을 포기하게 되면, 북한의 억지력은 상실되고, 재래식 군비로 군사적 균형을 지속할 수 없기 때문이다.

향후 한반도 평화체제 논의에서 중요한 것은 군사적 신뢰구축과정에서 한국의 역할과 비중이다. 과거 유엔사가 담당하던 비무장 지대의 관리 책임이 한국군에게 이양되고 있고, 주한미군의 역할도 대북억지에서 세계적인 차원의 '전략적 유연성'으로 성격변환을 하고 있으며, 2012년을 목표로 한반도에서 전시작전통제권을 이양할 계획이다.

대북억지를 지향하는 한미 군사동맹의 강화는 한반도 평화체제의 필요성과 상충될 수밖에 없으며, 그것은 북핵 폐기의 가장 중요한 걸림돌이 될 것이다. 동시에 그것은 동북아의 다자간 안보협력을 확대하는 데 있어서도 장애물이 될 가능성이 높다.

노무현 시대가 남긴 과제 중에서 가장 중요한 것이 바로 한반도 평화체제에 대한 미래 비전이다. 언제쯤이 될지는 예측이 어려운 상황이지만, 향후 북핵 폐기협상과 관련, 평화체제의 이행과정을 단계적으로 진전시킬 필요가 있다. 우선적으로 종전 선언이 필요하다. 한반도 평화 프로세스의 시작을 의미한다는 점에서 필요하며, 동시에 정전협정에서 평화협정의 과도기를 관리할 수 있는 잠정적 약속이라는 점에서도 필요하다.

군사적 신뢰구축의 범위와 내용은 대부분 1992년 남북한이 합의한

‘불가침부속합의서’에 나와 있다. 남북한이 쉽게 합의할 수 있는 의제부터 우선적으로 추진하면서, 신뢰를 바탕으로 점차 신뢰구축의 범위를 확대해 나갈 수 있을 것이다.

동북아 협력안보의 범위와 내용은 결국 한반도 평화체제의 수준에 달려 있다. 동북아는 유럽과 달리, 여전히 과거사 문제, 대립적 외교관계, 그리고 군비경쟁의 구도를 지속하고 있다. 한반도 평화체제는 동북아의 협력안보가 정착할 수 있는 계기가 되어야 한다. 한반도 평화체제는 동북아에서 군비경쟁의 명분을 약화시키고, 나아가 이를 기회로 지역내 평화 정착의 기회가 되어야 할 것이다.

2) 남북공동번영의 미래

남북경제협력을 보다 장기적 관점에서 고민할 필요가 있다. 남과 북이 호혜적인 협력 모델을 추구해야 하며, 대륙경제권과의 연계를 확대할 필요가 있다. 우선적으로 남북경제협력이 핵문제를 비롯한 정치군사적 문제와 과도하게 연계되지 말아야 하며, 이른바 경제적 포용정책(Economic Engagement Policy)의 핵심기조를 명확히 할 필요가 있다.

또한 남북경협 분야에서 제도화도 여전히 극복해야 할 과제다. 남북경제협력은 단기적으로뿐만 아니라, 중장기적으로도 정부의 공적 역할이 매우 중요하다. 정부의 역할은 경제협력에 필요한 제도적 장치를 마련해 주고, 기업들의 투자를 활성화하기 위해 필요한 사회간접자본 시설을 공적 투자를 통해 갖추어 주는 것이다. 그런 점에서 전략물자 반출제도, 원산지 문제 등에 대한 보다 유연한 접근이 요구된다.

향후 남북경제협력의 과제는 다음과 같다.

첫째, 거점협력지대를 안정적으로 발전시키고, 이를 통해 확산하는 점진적 접근이 필요하다. 그동안 남북경제협력의 중심은 ‘거점 협력 방식’이다. 거점 개발 전략은 제한된 공간 내에서 남북한의 경제체제의 차이와

문화, 제도의 이질성을 완화하고 협력의 가능성을 만들기 위한 것이다. 물론 협력거점 이외의 지역에 대한 관심과 투자도 중요하다. 평양을 비롯한 협력거점을 벗어난 경제협력은 대부분 위탁가공 분야다. 위탁가공 협력의 기반을 넓히기 위해서는 북한의 부품 산업 육성이 중요하다.

둘째, 경제 지리의 연계성 확보다. 경의선과 동해선 철도의 상시운행, 북한측 철도의 현대화, 그리고 대륙철도와와의 연결을 단계적으로 추진해야 할 것이다. 개성~평양 구간을 우선적으로 개량하여, 서울과 평양 간 철도운행을 할 수 있다면, 남북관계는 육상접촉의 시대로 전환할 수 있을 것이다. 접근성의 확대는 북한 지역의 개방화로 이어질 것이며, 관계의 성격을 변화시킬 수밖에 없다. 도로와 철도의 연결은 한반도의 산업지리와 효율적 경제공간의 재형성을 가능케 할 것이다.

셋째, 남북경제협력과 동북아 경제협력의 연계를 확대해야 한다. 신의주를 중심으로 남북중 삼각협력의 추진이나, 나진 선봉을 중심으로 남·북·중·러 다자협력의 추진이 필요하다. 나아가 북한을 중계거점으로 도로와 철도, 에너지 망을 대륙 지향적으로 확장할 필요가 있다. 결국 한반도 경제권의 형성은 동북아 역내 국가와의 경제적 협력관계를 확장하는 중요한 동력으로 작용할 것이다.

3) 국내적 합의와 공론의 재구성

민주정부 10년의 남북관계에서 가장 불안정한 부분이 국민적 합의의 형성이다. 물론 대북정책의 과도한 국내정치화라는 현상은 냉전에서 탈냉전 시대로의 진입과정에서 발생할 수 있는 후폭풍이라고 볼 수 있다. 한국의 보수 세력이 자신의 정체성을 여전히 '냉전반공주의'에 의존하는 한 이러한 현상은 지속될 가능성이 크다. 그러나 사회적으로 민주적 공론의 장들이 형성되어 있는 현재의 상황에서 '역사의 퇴행'은 공감을 얻기 어렵다.

대북정책에 대한 합리적 보수의 지지를 구하고 초당적 협력을 위한

노력을 게을리하지 말아야 하며, 미래지향적 남북관계의 비전에 대한 설득력을 갖출 필요가 있다.

특히 한국의 대북정책이 국내외적인 정당성을 확대하기 위해서는 북한 인권문제 해결에 대한 진전된 논의가 불가피하다. 물론 대북정책에서 북한 인권문제를 둘러싼 지나친 이념적 대립은 바람직하지 않으며, 북한의 열악한 인권 상황을 어떻게 개선할 것인가라는 방법론에 집중하여, 정부와 시민사회의 역할이 적절하게 분담되어야 할 것이다. 인권개선 노력이 결국 북한의 체제전환을 위한 수단으로 해석되어진다면, 대화를 통해 평화적인 방식으로 인권 대화를 하기는 어려운 것이다. ~~504~~

참고문헌

- 김연철. 2005. “냉전과 탈냉전기 남북대화 전략의 비교: 7·4, 기본합의서, 6·15를 중심으로.” 『통일문제연구』 제17권 1호.
- _____. 2008. “남북정상회담의 역사: 평가와 과제.” 『사립』 제30권.
- _____. 2009. 『냉전의 추억: 선을 넘어 길을 만든다』. 서울: 후마니타스.
- 김종대. 2010. 『노무현 시대의 문턱을 넘다: 한미동맹과 전시작전권에서 남북 정상회담에 이르기까지』. 서울: 나무의 숲.
- 국가안전보장회의. 2004. 『평화번영과 국가안보』. 국가안전보장회의 상임위원회.
- 데이비드 레이놀즈, 이종인 옮김. 2009. 『정상회담: 세계를 바꾼 6번의 만남』. 서울: 책과 함께.
- 박철언. 2005. 『바른 역사를 위한 증언』. 서울: 랜덤하우스중앙.
- 안병민. 2002. “남북 철도, 도로 연결의 경제적 파급효과.” 『통일연구원 학술회의 총서』 02-04 (2002.9).
- 엘빈 토플러 · 하이디 토플러, 김중웅 옮김. 2006. 『부의 미래』. 서울: 청림출판.

- 임동원. 2008. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙북스.
- 조성렬. 2007. 『한반도 평화체제』. 서울: 푸른나무.
- 조엘 위트·대니엘 폰먼·로버트 갈루치, 김태현 옮김. 2005. 『북핵 위기의 전말: 벵골의 북미 협상』. 서울: 모음북스.
- 찰스 프리처드, 김연철·서보혁 옮김. 2008. 『실패한 외교: 부시, 네오콘, 그리고 북핵위기』. 서울: 사계절.
- 통일부. 2008. 『통일백서 2008』. 서울: 통일부.
- _____. 2007. “보도해설자료: 서해 평화협력특별지대 추진위원회 제1차 회의 결과”(2007.12.29).
- 한국은행. 2009. 「2008년 북한 경제성장을 추정결과」. 서울: 한국은행.
- 홍석률. 2004. “1970년대 전반 북미 관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서.” 『국제정치논총』 제44집 2호.

투고: 2010.4.20 심사: 2010.5.6 확정: 2010.5.14