

6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향

전현준

KINU 정책연구시리즈 2006-05

6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향

인쇄일 2006년 6월

발행일 2006년 6월

발행처 통일연구원

발행인 통일연구원장

편집인 통일연구원 기획조정실
서울 강북구 수유6동 535-353
전화: 02)901-2521, 팩스: 02)901-2541

인쇄처 두일디자인 전화: 02)2285-0936

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향

전현준(북한연구실 선임연구위원)

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

목차

1	I.	서론
2	II.	6·15 공동선언 채택 시 북한의 대남정책 논리: '우리' 및 '민족' 개념
	III.	6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책 목표
4		1. '민족공조' 달성
5		2. 대북 우호 인식 확대
6		3. 대북 경제지원 확대
	IV.	6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책 수단
7		1. 다방면의 남북 대화 지속
9		2. 개방지역 확대
10		3. 민간교류 활성화
	V.	6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책 실태
11		1. '우리민족끼리' 상부상조
11		2. '받고 주기(take and give)' 거래
12		3. 논쟁·충돌 회피
13		4. 실리주의적 접근
14		5. '근본문제' 주장 지속

목차

	VI. 북한의 대남정책 평가
15	1. 긍정적 평가
16	2. 부정적 평가
	VII. 향후 북한의 대남정책 전망
17	1. '우리민족끼리론'에 입각한 당국 및 비당국간 회담 지속
18	2. 남한의 대북 인식 전환 노력 강화
19	3. '근본문제'의 지속적 제기
	VIII. 우리의 대북 정책방향
19	1. 대북 정책 기조
20	2. 구체적 추진 방향

I. 서론

6·15 남북공동선언이 역사적인 행보를 한 지도 벌써 6년이 지나고 있다. 그 동안 많은 부정적 평가에도 불구하고 6·15 공동선언이 한반도 평화진전에 큰 기여를 한 것은 부인할 수 없는 사실이다. 금강산관광사업이 중단없이 지속되고 있으며, 더디기는 하지만 개성공단이 계획대로 건설되고 있어서 남북간 상호의존도는 더욱 커지고 있다. 2000년 이후 남북을 왕래한 총인원은 16만여 명(금강산 관광객 제외)을 상회하였고, 2005년 1년간 남북교역액이 10억 달러를 넘어섰다.

그러나 남북관계는 아직도 걸음마 단계를 벗어나지 못하고 있다. 군사적 신뢰구축은 아직도 요원하여 안보불안이 지속되고 있고, 남북간 불신은 완전히 해소되지 못하고 있다. 여기에서 6·15 공동선언의 불완전성이 운위되고 있고, 그 완전성을 높이기 위해 제2차 남북정상회담이 필요하다는 의견이 나오고 있는 상황이다.

6·15 공동선언에도 불구하고 남북관계가 ‘가다서다’를 반복하고, NLL문제를 비롯한 각종 근본현안이 해결점을 찾지 못하고 있는 이유는 무엇일까? 그 이유는 크게 보아 3가지일 것이다. 즉, 북한의 주체주의 고수, 남한의 대북 불신, 미국의 대북 압박 등이다. 물론 이유 여하간에 북한의 ‘현상유지’ 논리가 한반도 긴장완화와 남북관계의 획기적인 발전 전도에 걸림돌이 되고 있는 것은 사실이다.

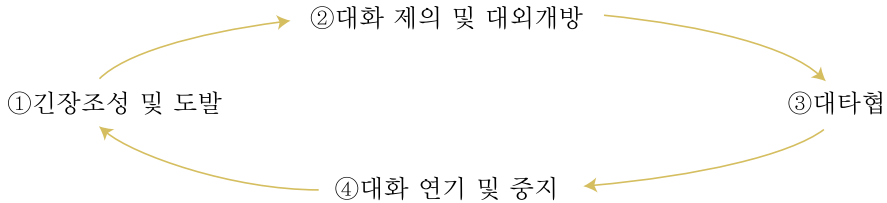
그러나 분명한 사실은 2000년 이후 북한의 변화가 다양한 분야에서 목도되고 있다는 점일 것이다. 주로 경제·사회·대남 분야에서의 변화가 눈에 띈다. 특히 북한의 대남 정책은 2000년을 기점으로 급격한 단절현상을 보이고 있다. 비록 2002년 NLL 상에서 ‘서해교전’이 벌어지기는 했지만 장관급회담을 비롯한 각종 당국간 회담이 지속되고 있고, 경제·사회분야에서의 교류협력은 ‘돌이킬 수 없는 상황’에까지 이르렀다.

향후 남북관계가 더 악화될지 아니면 선순환을 지속할지를 예측하는 것은 쉬운 일이 아니다. 2000년 이전 북한의 대남정책 행태를 보면 <그림 I-1>처럼 대체로 ‘도발 → 대화제의 및 대외개방 → 대타협 → 대화 연기 및 중지 → 긴장조성 및 도발’이라는 경향성(tendency)이 있었다.¹ 다만 2000년 이후부터는 ‘도발’로부터 ‘대화제

¹ 자세한 내용은 전현준, 『북한의 대남정책 특징』(서울: 통일연구원, 2002) 참조.

의' 까지의 기간이 매우 짧아지고 있다는 특징을 보이고 있고, '도발' 보다는 '긴장 조성' 정도로 그 강도도 약화되고 있다. 이러한 경향성만을 근거로 미래를 예측한다면 선순환적 변화가 지속될 것이라는 결론이 가능하겠지만 한반도 상황의 불안정성은 낙관적 전망만을 허용하지는 않는다.

<그림 I-1> 북한의 대남 정책 순환



이러한 전제하에 본 글은 2000년 6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책이 어떤 모습을 보여 왔는가를 천착해 보고, 이를 토대로 향후 북한의 대남 정책을 전망하며, 이에 따른 우리의 정책방향을 모색해 보는 데 목적을 두고 있다.

Ⅱ. 6·15 공동선언 채택 시 북한의 대남정책 논리: '우리' 및 '민족' 개념

1998년 '강성대국' 건설을 국가전략으로 채택한 이후 미국 및 서방과의 관계 개선에 나선 북한은 남한과의 관계 개선을 위해서도 전력을 경주하였다. 남한과의 관계 개선에 나서기 위한 이론적 토대는 전통적인 용어인 '자주'나 '민족대단결'이 아닌 '우리' 개념이었다.

북한에서 '우리' 개념이 등장하기 시작한 시기는 1955년으로서 당시 김일성 수상(주석, 이하 직책 생략)은 12월 28일 당 선전선동일군들앞에서 한 연설인 "사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여"를 통해 "어떤 사람들은 쏘련식이 좋으니 중국식이 좋으니 하지만 이제는 **우리 식²**을 만들 때가 되지 않았습니까"라고 언급하였다. 김일성은 스탈린 사후 강대국의 대북 간여를 최소화하고

² 강조점은 필자가 임의로 설정한 것이다.

자신의 정권을 보위하기 위한 수단으로 ‘주체’ 또는 ‘자주’를 강조하기 시작했고, 국민적 공감대를 자극하기 위해 ‘우리’라는 개념을 도입하였다.

김일성이 사용하기 시작한 ‘우리’ 용어는 김정일 비서(국방위원장, 이하 직책 생략)에 의해 승계되었다. 김정일은 1978년 12월 25일 조선노동당 중앙위원회 조직지도부, 선전선동부 책임일군협의회에서 한 연설인 “당의 전투력을 높여 사회주의 건설에서 새로운 전환을 일으키자”를 통해 “<우리 식대로 살아나가자!>, 바로 이것이 오늘 우리당이 중요하게 내세우고 있는 전략적 구호입니다. **우리 식**대로 살아간다는 것은 주체사상의 요구대로 제 정신을 가지고 사고하고 행동하며 모든 것을 우리 혁명과 우리 인민의 리익에 맞게 자체의 힘으로 풀어나간다는 것을 말합니다”라고 언급하였다.

이후 김정일은 1979년 12월 19일 조선노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 ‘**우리 식**대로 살아나갈데 대한 당의 전략적 방침을 철저히 관철하자’를 통해 “<우리 식대로 살아나가자!>, 이것은 그 어떤 바람이 불고 정세가 어떻게 변하든지 주체사상의 기치밑에 혁명을 끝까지 책임지고 완성해나가려는 우리 당의 확고부동한 신념과 의지를 반영한 혁명적 구호입니다”라고 설명하였다. 김정일이 1978년부터 ‘우리 식’을 강조하기 시작한 이유는 중국에서 등소평 등장 이후 본격화된 개혁개방 정책의 여파를 최소화하기 위한 것으로 판단된다.

김정일은 1986년 7월 15일 조선노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화인 “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”를 통해 “자기나라 혁명에 충실하자면 무엇보다 자기 민족을 사랑하고 귀중히 여길 줄 알아야 합니다. 나는 이런 의미에서 **우리민족제일주의**를 주장합니다”라고 언급함으로써 ‘우리 민족’의 중요성을 강조하기 시작하였다. 김정일이 ‘우리 민족’을 강조한 이유는 1985년 소련에서 고르바초프 등장 이후 페레스트로이카가 시작되자 그 여파를 최소화하기 위해 혁명과정에서의 ‘북한적’ 특수성을 강조하고 주민의 사상 이완을 방지하기 위한 목적이었을 것이다.

사회주의권 붕괴직후인 1991년 5월 5일 조선노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화를 통해 김정일은 “인민대중중심의 **우리 식** 사회주의는 노동계급의 지향과 요구를 가장 철저히 구현하고 있는 사회주의입니다”라고 주장하였다. 김정일이 ‘우리 식 사회주의’를 강조한 이유는 1980년대 후반과 1990년대 초반에 걸친 소련 및 동구 사회주의권 붕괴로 인한 주민동요를 최소화하기 위한 의도였던 것으로 풀이된다.

‘우리’라는 단어는 공동체 의식 및 제도에 대한 우월성을 제고시키는 일반적 용어로서 거의 모든 국가의 언어에 포함되어 있다. ‘우리’라는 용어는 정치·사회적 통합

이 요구되는 국가나 사회에서 사용되고 있고, ‘우리의식(We Consciousness)’ 제고를 위한 정치적 목적에서 인위적으로 강조되는 경향성이 있다. 그러나 북한이 사용하는 ‘우리’는 보다 큰 정치적 목적으로 활용되고 있다.

2000년 6·15 공동선언에는 ‘우리민족끼리’라는 용어가 들어가 있고, 이것은 2001년 부시 행정부 등장 이후 미국의 대북 압박이 강화됨에 따라 남북공조를 강조할 필요가 있을 때 유난히 많이 사용되었다. ‘우리민족끼리’는 ‘민족공조’보다는 훨씬 더 정서적이고 선정적이기 때문에 북한이 이를 더 선호하는 것 같다. 다만 ‘우리민족끼리’는 남북관계를 강조할 때, ‘민족공조’는 ‘대미항쟁’을 강조할 때 더 많이 사용하는 것 같다.

‘우리’의 개념은 기본적으로 ‘대단결’과 맥이 닿아 있고, ‘통일전선’과도 연관이 있다. 다만, 김정일 시대를 맞아 김일성 시대와는 차별되는 개념이 필요했을 것이고, 남한과의 관계에서 보다 현실주의적인 접근이 필요했을 것이기 때문에 북한은 ‘우리민족끼리론’을 개념화했을 것이다.³

결론적으로 북한이 ‘우리’ 또는 ‘우리 민족’을 강조한 배경을 분석해 보면 대내외적 역풍으로 인해 정권이 크게 흔들릴 가능성이 높을 때였다. 즉, 1950~1960년대 중·소이념분쟁 시기, 1970~1980년대 중국 및 구소련의 개혁·개방 시기, 1990년대 초 사회주의권 붕괴 및 제1차 ‘핵위기’, 2000년대 초 미국의 대북 압박 등 북한이 위기라고 판단할 때 ‘우리’ 용어 사용이 많아졌다.

다만, 우리가 유념해야 할 것은 2000년 6월 이전에는 ‘우리’ 개념이 북한주민 통합 용어로만 사용되었지만 6월 이후부터는 남북한 통합용으로 사용되고 있다는 점이다.

Ⅲ. 6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책 목표

1. ‘민족공조’ 달성

북한은 1986년 ‘민족문제’ 제기 이후 ‘우리민족제일주의’를 비롯한 각종 담론을 통해 ‘하나의 민족’임을 강조해 왔다. 북한이 ‘계급론’ 대신 ‘민족론’을 제기한 배경

³ 자세한 내용은 김수민·윤환, “김정일의 민족대단결론과 민족공조론에 대한 평가,” 『평화연구』 제13권 2호 (2005년 가을) 참조.

은 다음과 같다.

첫째, 국제공산주의의 전반적인 변화 및 몰락에 따른 체제붕괴 위협 때문이다. 1978년부터 시작된 중국의 변화, 1985년부터 시작된 소련의 변화 및 붕괴를 목도한 북한은 체제유지를 위해서는 국제공산주의 이념에 편승하는 것보다는 남북한 공조를 통해 ‘남한에 의한 흡수통일’을 방지하는 것이 유리할 것으로 판단한 것 같다. 이러한 기조는 1990년대 내내 지속되었고, 김영삼 정부 때와는 달리 김대중 정부가 들어서면서 대북 포용정책이 등장하자 남북정상회담을 성사시키고, 6·15 공동선언을 채택했다. 공동선언 1항에 명기된 ‘우리민족끼리’는 북한 대남정책의 이론적 기초가 되었다. ‘우리민족끼리’는 ‘우리’라는 용어가 상징하듯이 매우 폐쇄적인 개념인바, 이는 북한이 ‘우리 식 사회주의’를 유지하기 위해 온갖 수단을 다하고 있다는 것을 의미한다. 현재까지도 북한은 “우리는 하나”라는 구호하에 ‘민족공조’ 유지를 위해 노력하고 있고, 금강산, 개성 등 전략적 요충지까지 개방지역으로 내놓는 전략적 선택을 하고 있다.

둘째, ‘민족공조’를 통해 미국의 대북 위협을 막아보자는 의도였다. 1990년대 초 사회주의권 붕괴 직후부터 터져 나오기 시작한 북핵문제는 북한을 최대의 위기 상황으로 몰아넣었다. 구소련 붕괴 이후 세계 유일초강대국이 된 미국은 북핵문제를 고리로 북한을 압박하였고, 이에 대항하기 위해 ‘민족문제’를 지속적으로 강조하였다. 한반도 구조를 ‘조선민족 대 미국’의 대결구조로 설정한 북한은 미국의 대북 압박이 커질수록 민족공조를 더욱 강조하고 있다. 이는 물론 북한이 역사적으로 늘 그래왔듯이 모든 계급과 계파를 초월한 통일전선전술의 일환일 수도 있다. 북한은 일제시기에는 대일항전을 위해, 해방 이후에는 사회주의건설을 위해, 한국전쟁시기에는 대미항전을 위해, 전쟁 이후에는 전후복구를 위해, 체제안정기에는 연방제 통일을 위해 통일전선을 강조해 왔다. 따라서 미국의 압박이 지속되는 한 대미항전을 위한 북한의 민족공조론은 더욱 강화될 것이다.

2. 대북 우호 인식 확대

한국전쟁 이후 형성된 남한의 ‘레드 콤플렉스’는 북한의 다양한 노력에도 불구하고 쉽게 지워지지 않고 있다. 북한의 남침과 그 이후의 행적으로 인해 남한주민들의 대북 공포심은 특정 지도자나 특정한 정책을 통해 일시에 그리고 쉽게 지워질 수 없

을 정도로 깊고 넓게 형성되어 있다. 오랜 역사성을 가진 대북 불신은 1970~1980년대의 남북적십자 회담, 1990년대의 남북고위급회담을 거치면서도 약화되지 않았다.

이는 북한이 1972년 7·4 남북공동성명, 1992년 남북기본합의서 등을 일방적으로 파기하고, 남북관계를 경색시킨 결과로 나타난 것이다. 물론 북한으로서는 나름대로 변명할 이유를 갖고 있겠지만 현실정합적인 사고를 하는 남한주민들은 이를 받아들이지 않고 있다.

이러한 상황에서 북한은 1990년대 이후 매우 큰 곤경에 처하게 되었고, 다방면에서 남한의 도움이 절실한 상황이 되었다. 1990년대 초 사회주의권 붕괴 이후 지속된 경제난, 미국의 대북 압박 등은 동족인 남한의 도움없이 풀어나가기 힘든 상황이었다.

북한은 남한의 대북 인식 전환을 위해 정주영 현대그룹 명예회장을 ‘민족자본가’로 규정하는 한편, 새마을운동까지 예찬하였다. 이러한 북한의 대남인식 변화는 1998년 금강산관광을 현실화시켰고, 2000년 6·15 공동선언에 이르도록 하였다. 비록 국민들의 견제심리로 인해 2000년 4·13 총선에서 집권여당이 참패하는 결과가 나타나기는 했지만 당시 우리 국민들의 77%는 국민의 정부’ 출범 이후 1년간의 대북 정책 추진에 대해 ‘잘했다’는 평가를 내리고 있었다.⁴

북한은 남한의 대북 포용정책을 지속시키고, 남한주민의 대북 우호 인식을 지속시키기 위해 2002년 9월 부산아시아경기대회(270명)를 시작으로 2003년 8월 대구유니버시아드(306명), 2005년 9월 인천 아시아육상선수권대회(124명) 등에 미녀응원단을 파견했고, 금강산관광객이나 방북자들에게 친절을 베풀었으며, 가능한 한 논쟁은 피하고 있다.

3. 대북 경제지원 확대

북한경제의 침체는 이미 1970년대 초반부터 시작되었지만 결정적인 계기는 역시 1990년대 초반 사회주의권 붕괴였다. 사회주의 동맹국으로부터 무상 또는 우호가격으로 공급되던 각종 원료 및 완제품이 하루아침에 차단되면서 북한은 경제난에 허덕

⁴ 이 같은 결과는 통일부가 ‘국민의 정부’ 출범 3주년을 맞아 2001년 1월 24~25일 여론조사 전문기관인 『리서치앤리서치』에 의뢰, 전국의 만20세 이상 성인남녀 1,500명을 대상으로 실시한 대북정책 여론조사에서 드러났다.

이기 시작했고, 거기다가 1995년부터 3년간 자연재해를 맞게 되어 수많은 아사자가 발생하였다. 북한은 세계를 향해 지원을 호소하였고, 남한은 물론 미국을 비롯한 세계 각국 및 WFP 등 국제기구들이 대북 지원에 동참하였다.

식량난·에너지난·외화난 등 3년에 봉착한 북한은 그 탈출구를 미국 및 EU 등 서방세계에서 찾으려고 대미 및 대EU외교에 매진하였다. 그러나 북한의 의도대로 목표가 달성되지는 않았다. 북한은 탈출구를 남한에서 찾으려 했고, 그것은 6·15 공동선언으로 표출되었다. 6·15 공동선언의 주요 내용 중 4항은 남북경제협력이었다. 남북경협은 경의선·동해선 연결, 개성공단 개발 등으로 구체화되었고, 남북장관급회담, 경제협력추진위원회회담 등을 통해 남한의 대북 식량 및 비료 지원이 이루어졌다.

6·15 공동선언 이후 남북경협량은 2000년 4억 2천만 달러, 2001년 4억 달러, 2002년 6억 4천만 달러, 2003년 7억 2천만 달러, 2004년 7억 달러, 2005년 10억 5백만 달러 등이었다.⁵

IV. 6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책 수단

1. 다방면의 남북 대화 지속

남한과의 공조 및 경제협력 증진을 위해 북한은 장관급회담을 비롯한 다방면의 대화채널을 수립하여 지속하였다. 우여곡절은 있었으나 18회의 장관급회담이 지속되었고, 12회의 경추위회담이 개최되었다. 1회의 국방장관회담, 4회의 장성급회담을 비롯해 각종 회담이 총 100회 이상 개최되었다.

경제성있는 공업제품이 없는 북한으로서는 각종 회담이 남한으로부터 물질적 지원을 획득할 수 있는 ‘상품’인 것이다. 특히 장관급회담은 남한이 필요로 하는 핵문제 해결방안 모색, 이산가족 상봉, 개성공단사업 등에 동의해 주는 대신 식량 및 비료를 획득할 수 있는 북한의 ‘최고 상품’이다(〈표 IV-1〉 참조).

북한이 김정일 위원장의 남한답방을 통한 정상회담을 미루고 있는 이유도 가장 결

⁵ 통일부, 통일통계-남북교역 참조. 〈<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>〉.

< 표 IV-1 > 대북지원 현황(2006. 5. 31 현재)

기 간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
2000	7,863만불(944억원)	3,513만불(421억원)	11,376만불 (1,365억원)
	비료 30만톤	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	
	직접지원	한적/독자창구	
2001	7,045만불(913억원)	6,494 만불(844 억원)	13,539만불 (1,757억원)
	내의 150만벌, 옥수수 10만톤. 비료 20만톤, 말라리아 방역지원	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	
	직접지원/WFP/WHO경유	한적/독자창구	
2002	8,375만불(1,075억원)	5,117만불(641억원)	13,492만불 (1,716억원)
	옥수수 10만톤(WFP)1,739만불, 235억	농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등	
	비료 30만톤, 6,577만불, 832억 말라리아치료제(WHO)59만불, 8억	한적/독자창구	
2003	8,702만불(1,041억원)	7,061만불(847억원)	15,763만불 (1,888억원)
	말라리아 방제 약품, 장비/ UNICEF 취약계층 지원	동내의, 이동복, 밀가루, 항생제 등	
	비료 30만톤, 옥수수 10만톤(WFP)	한적/독자창구	
2004	11,512만불(1,323억원)	14,108만불(1,661억원)	25,620만불 (2,984 억원)
	의약품, 긴급구호세트, 비료 30만톤 말라리아 방제 약품, 장비	농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등	
	옥수수 10만톤(WFP)	한적/독자창구	
2005	12,388만불(1,239억원)	8,866만불(899억원)	21,254만불 (2,138억원)
	말라리아 방제 약품, 장비, 조류인플루엔자 방역지원	밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등	
	비료 35만톤, 수해응급구호세트 UNICEF(취약계층 지원)	한적/독자창구	
2006	14,035만불(1,404 억원)〈정산중〉	3,840 만불(384억원)	17,875만불 (1,788억원)
	비료 35만톤	밀가루, 의류, 의료설비, 농업용비닐 등	
	WHO(영유아 지원)	한적/독자창구	
합 계	100,017만불(10,546억원)	55,183만불(6,392 억원)	155,200만불 (16,935억원)

출처: 통일부, 『인도적 대북지원통계』(2006. 6. 8).

정적인 시기에 ‘최고의 거래가’를 받기 위한 전술일 가능성이 높다. 그 이유는 김정일 담방이 가장 ‘비싼 상품’이기 때문이다.

2. 개방지역 확대

1998년 11월 역사적인 금강산관광이 실시된 이후 북한은 남한의 대북관을 변화시키고, 경제적 이득 획득을 위해 관광지 확대, 육로관광 허용 등 전향적인 조치를 취하였으며, 개성특구를 설립했다. 금강산지역이나 개성지역은 북한의 최전방으로서 북한군부는 이 지역의 개방에 쉽게 동의하지는 않았을 것이다. 물론 ‘수령 후계자’ 김정일의 ‘전략적 결단’을 정면으로 반대하지도 못했을 것이다.

개방지역을 점진적으로 확대한 것은 남한으로부터 경제적 이득을 취할 수 있고, 남한의 대북 인식을 변화시킬 수 있으리라는 계산 때문이었다. 물론 이것을 북한의 전통적인 통일전선전술로 해석할 수도 있을 것이나, 개방확대는 북한으로서 외화획득을 위한 실질적 문제였다는 점도 고려되어야 할 것이다.

현재까지의 북한 개방정도는 우리의 기대에 턱없이 못미치는 것이 사실이다. 그러나 북한입장에서는 체제전환의 위협을 각오한 결단이었고, 실제로 북한군부를 비롯한 보수적 입장을 가진 자들은 체제붕괴 위협을 느끼고 있는 것으로 보인다. 북한이 종종 남북관계의 속도를 조절하는 것이 바로 그 증거이다. 특히 지난 2002년 6월 ‘서해교전’이 대표적인 사례이다.

그럼에도 불구하고 북한은 경제난 및 미국의 위협이 지속되는 한 대남 개방지역을 확대할 수밖에 없을 것이다. 남한과의 공조가 필요하고 이를 통한 경제적 지원 획득이 절실하기 때문이다. 물론 북한의 개방정책은 아주 초보적 수준에 머물고 있어서 언제 과거로 회귀할지 모르는 상황인 것도 사실이다. 체제유지가 가장 큰 우선순위가기 때문이다.

그러나 북한은 이미 ‘돌아올 수 없는 다리’를 건넜고, 만일 과거로 회귀한다면 주민들의 반발은 더욱 심해질 것이기 때문에 개방정책은 지속될 수밖에 없을 것이다. 최근에는 ‘홍남개방설’까지 나오고 있는 실정이다.⁶

⁶ 자세한 내용은 『중앙일보』 <http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=2316605> 참조.

3. 민간교류 활성화

6·15 공동선언 이후 특기할 만한 사안은 남한 NGO의 대북 지원이 매우 활발해졌다는 점일 것이다. 6·15 공동선언 이전에도 NGO의 대북 지원이 없었던 것은 아니지만 NGO의 대북 지원이 활발하게 전개되기 시작한 것은 역시 6·15 공동선언 덕분이라고 해도 과언이 아닐 것이다.

전통적으로 북한은 대남 통일전선전술을 유효적절히 사용해 왔다. 김일성은 생존시 “돈있는 사람은 돈으로 지식있는 사람은 지식으로 힘있는 사람은 힘으로” 조국통일에 이바지하자고 강조하였다. 이러한 논리에서 북한은 남한의 모든 계층을 통일전선 대상으로 삼았고, 그러한 기본적 입장은 현재도 변함이 없는 것으로 분석된다.

다만 현실적으로는 북한이 의도하는 대로 남한국민들이 움직여주지 않는다. 남한의 자본주의가 성공적으로 작동됨으로써 삶의 질이 전체적으로 향상되고 있고, 북한 경제난으로 인한 남북한 국력격차가 남북간 인적 교류 증대(〈표 IV-2〉 참조)를 통해 적나라하게 드러나고 있기 때문에 북한에 동조하는 세력은 현저히 축소되고 있다.⁷

그럼에도 불구하고 북한이 민간 남북교류협력에 심혈을 기울이는 이유는 정부간 교류협력과는 달리 민간인들은 정치적 상황에 크게 좌우되지 않으며, 대남정책 목표인 대북 지원 확대, 대북 인식 전환, 민족공조 달성 등을 획득하려 하기 때문이다.

〈표 IV-2〉 연도별 인적 교류 현황

(단위: 명)

연도	1989-97	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.1-3	누계
북한방문	2,405	3,317	5,599	7,280	8,551	12,825	15,280	26,213	87,028	21,632	190,130
남한방문	575	0	62	706	191	1,052	1,023	321	1,313	303	5,546
합계	2,980	3,317	5,661	7,986	8,742	13,877	16,303	26,534	88,341	21,935	195,676

출처: 『자유공론』(2006. 6), p. 69.

⁷ 소위 주사파로 지목받고 있는 한총련 조직은 대학생들의 무관심으로 인해 급격히 그 세력이 약화되고 있다. 『문화일보』, 2006년 4월 26일.

V. 6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책 실태

1. ‘우리민족끼리’ 상부상조

2000년 6·15 공동선언 채택 당시 ‘우리민족끼리’를 공동선언에 삽입한 상황과는 달리 2001년 1월 부시 행정부 등장 이후부터 미국의 대북 압박 정책이 그 강도를 더 해감에 따라 북한은 미국의 대북 압박 정책에 저항하는 담론으로 ‘우리민족끼리’를 활용하기 시작했다.

한반도 상황을 ‘미국민족 대 한민족’의 투쟁으로 규정한 북한은 대미항쟁에 남한을 끌어들이려는 전술을 구사하였다. 특히 2001년 ‘9·11 테러’ 이후 2002년부터 미국은 북한을 ‘악의 축’으로 규정하는 한편, 동년 10월 농축우라늄 핵무기 보유를 이유로 대북 제재를 강화해 나간 이후 ‘우리민족끼리’는 더욱 강조되었다.

그 동안 남한을 타도대상으로만 여겼던 북한은 미국의 대북 압박 정책으로 인해 공존대상으로 입장을 바꿨다. 물론 북한이 남한을 공존대상으로 본 이유는 남한의 경제적 지원을 필요로 했기 때문이기도 하다. 1995년 이후 연이은 자연재해로 인해 심각한 식량난에 봉착한 북한은 남한의 도움이 절실한 상황이었기 때문에 민족공조를 강조하지 않을 수 없었다.

남한을 공존대상으로 삼은 북한은 남한과의 공조를 지속적으로 강조하였다. 억지 논리이기는 하지만 북한은 남한의 대북 지원 댓가로 남한을 전쟁의 참화로부터 보호해 주고 있다는 논리를 폈다. 북한의 논리를 차치하고라도 북한이 도발하지 않고 조용히 있어 주는 것만으로도 우리경제에 도움이 되는 것은 사실이다. 따라서 우리는 비료, 식량 등 ‘유형의 것(유형재)’을 주는 대신, 북한으로부터는 도발자제, 대남 인 식 전환 등 ‘무형의 것(무형재)’을 받는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

2. ‘받고 주기(take and give)’ 거래

북한의 경제상황은 빈국 상태를 면치 못하고 있다. 통계청이 발표한 ‘2005년 남북한 경제사회상 비교’에 따르면 2004년 남한의 1인당 국민총소득은 1만 4,162달러, 북한은 914달러로 격차가 1만 3,248달러에 달하였다.⁸ 북한의 공장가동률은 20% 미

만이고, 수출품은 1차 산업 제품이 대부분이고, 경쟁력있는 2차 제품은 전무하다.

이러한 북한이 남한과의 거래를 통해 획득하고 있는 수입원은 식품, 술, 수산물, 모래, 소량의 광산자원을 비롯해 금강산 관광대가, 개성공단근로자 임금, 임가공 대가 등이고, NGO의 인도적 차원의 대북 지원이 그 일부를 담당하고 있다. 특히 주목되는 것은 북한의 '무형적 상품'이다. 북한은 각종 회담, 학술·종교·언론·예술 분야의 회동 등을 대가로 일정한 비용을 획득하고 있다.

북한은 2000년 정상회담 시 대가를 받은 것을 필두로 비료·식량 획득을 위한 장관급회담 및 경추위회담을 지속해 오고 있다. 각종 분야의 회합 시 남한은 행사경비 전액을 부담하고 있다. 이 과정에서 북한은 남한의 경비부담 정도에 따라 회합의 격이나 북한내 방문지, 행사협조 정도를 결정해 왔다.

철저한 '받고 주기 식' 거래 관행을 만든 북한은 이를 '민족공조'로 설명하기도 하고, 잘 사는 동포의 당연한 의무로 치부하기도 한다. 그러나 이러한 관행은 역설적이지만 북한에게 "공짜는 없다"라는 교훈을 주고 있다. 지난 5.24 열차시험운행이 연기된 이유도 북한이 '엄청난 가치'가 있는 상품에 대해 큰 대가를 받기 위한 전술인 것으로 분석된다. 군부의 안보상 반대라는 해석은 '선군정치'를 통해 군부가 인민의 경제까지 책임져야 하는 현실에서는 맞지 않는 해석같다.

3. 논쟁·충돌 회피

정치·경제·사회·외교 등 제반 분야에서 남한과의 공조가 절실한 북한은 남한의 각급 접촉 과정에서 지나친 설전이나 토론을 적극 회피하고 있다. 북한은 남한과의 충돌 가능성이 있는 주제는 애초에 주제로 꺼내려 하지 않을 뿐만 아니라 일단 토론이 시작되어도 대체로 경청하는 태도를 취한다. 물론 김일성·김정일·사회주의체제 등과 관련해서는 주제로 설정하지 않거나 적극적인 방어나 해명, 항의 등을 한다.

2000년 이후 김정일은 북한을 돕고 있는 남한 주민을 잘 대해주고 지나친 논쟁은 삼가라는 지시를 내렸다고 한다. 이로 인해 충돌 가능성이 높은 통일문제를 주제로 한 학술회의는 기본적으로 회피되는 대신 경제문제나 역사문제에 대한 학술회의는 비교적 활발하다.

⁸ <http://www.nso.go.kr/nsc2005/pds/list/international/1172581_529.jsp>.

남한 정세와 관련해서도 남한 내부문제에 대한 언급을 극히 자제하되 발언 시에는 사적인 견해임을 전제하는 등 매우 조심스런 태도를 취한다. 물론 북한체제에 대한 비난발언이나 비난서적에 대해서는 아직도 금기시하고 있고, 이에 대해서는 강력히 대응을 하는 것이 사실이기 때문에 북한의 대남 정책이 근본적으로 변했다고 보기는 무리가 있는 것이 사실이다.

다만 북한이 민족공조 차원이건 통일전선전술 차원이건 남한과 적대적 공존을 도모하기보다는 ‘협력적 공존’을 선호하고 있는 것 또한 부인하기 어렵다.

4. 실리주의적 접근

북한은 자본주의 체제를 도입하지 않고 있기 때문에 상품생산을 하지 않는다. 따라서 품질이나 포장에 크게 비용을 들이지 않는다. 남북관계에 있어서도 비용이나 이익을 타산하면서 접근하지는 않았다. 그러나 2000년 이후부터 북한은 달라지기 시작했다. 북한도 ‘합리적 선택’을 시작한 것이다. 남북관계를 마냥 공전시킨다거나 대책없이 무리한 요구를 하지 않는다. 비록 남북관계를 경색시켰다고 할지라도 돌아오는 기간이 매우 짧아졌다. 철도시험운행의 경우에도 5월 24일 연기했다가 6월 6일 제12차 경추위를 통해 시험운행을 전제로 남한으로부터 경공업 제품을 받아가기로 합의했다.

북한이 완전한 의미에서 실리사회주의를 선택했다고 보기에는 무리가 있다. 이를 위해서는 최소한 중국 사회주의라도 받아들여야 하는 데 아직까지는 이러한 징후가 나타나지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 남한과의 관계에서 지나친 명분보다는 실리를 택하는 경우가 더욱 증가하고 있는 형국이다. “간판이 무슨 소용이 있습니까? 실속이 있어야지!”라는 말은 2002년 7·1 조치 이후 달라진 북한 실무일군들의 태도를 반영하는 말이다. 형식보다는 내용에 충실하자는 북한의 입장은 2005년 7월 제15차 남북장관급회담에서 북한이 무의미한 ‘입씨름’을 배제하고, 실질적인 회담을 진전시킨 것에서도 잘 나타났다.

북한은 남한의 대북 지원 속도에 대해 불만이 많은 것 같다. 북한의 최전선을 개방 지역으로 내주었음에도 불구하고 개성공단 사업이 제 속도를 내지 못한다고 북한 군부가 불만을 토로한 것도 안보를 희생한 대신 경제를 택하는 ‘합리적 선택(rational choice)’을 했음에도 불구하고 그에 상응한 대가가 오지 않은 데 대한 반응인 것이다.

어찌보면 내각은 물론 군부 내의 ‘합리적 선택자들’이 철직을 당하는 등 궁지에 몰릴 지 모른다는 절박한 심정의 발로일 가능성도 있다.

5. ‘근본문제’ 주장 지속

6·15 공동선언 이후 북한의 대남 정책은 전반적으로 변화적 측면이 강하지만 이념·정치·군사적인 측면에서는 아직도 미흡한 것이 사실이다. 특히 북한이 주장하는 ‘근본문제’에 있어서는 조그마한 양보도 없다. ‘근본문제’는 연방제 통일, 국가보안법 폐지, 주한미군 철수, 북·미 평화협정, NLL 재설정 등으로서 북한은 이의 관철을 위해 지속적인 문제제기를 시행해 오고 있다.

첫째, 연방제 통일은 ‘1민족, 1국가, 2체제, 2지역정부’를 상정한 것으로서 1980년과는 전혀 다른 상황임에도 불구하고 북한은 휴전선 이북만이라도 지키겠다는 일념에서 이를 아직도 주장하고 있는 것으로 분석된다.

둘째, 국가보안법 폐지는 화해협력시대를 맞이하여 북한을 ‘주적’으로 보는 개념을 변경시키라는 요구이다. 특히 ‘6·15 시대’를 맞이하여 북한을 통일의 동반자로 보지 않고 타도대상으로 상정하는 것은 논리적 모순이라는 주장이다. 이러한 북한의 요구에 대해 남한에서는 국가보안법 폐지가 아닌 개정을 시도하고 있으나 여의치 않은 상황이다. 그 만큼 남한 내에는 ‘레드 콤플렉스’가 심하다는 것을 의미하고, 북한의 대남 정책을 믿지 못하고 있다는 것을 증명한다.

셋째, 주한미군 철수 문제는 주한미군을 ‘자주통일’의 방해세력으로 보고, 이것이 남한에 주둔하는 한 자주통일은 요원하다는 것이 북한의 인식이다. 비록 북한이 주한미군의 역할변경을 전제로 주둔을 용인할 것이라는 주장도 제기되고 있지만 현재로서는 미군주둔을 공식화하기에는 북한의 정치적 부담이 너무 클 것이다. 이라크 전쟁 이후 북한의 주한미군 철수 주장 이면에는 미군의 대북 선제공격에 대한 공포심도 자리잡고 있는 것으로 분석된다.

넷째, 북·미 평화협정 체결 문제는 항구적인 한반도 평화유지를 위한 것 외에도 한반도 내의 유일한 합법 정부는 ‘조선민주주의인민공화국’임을 확인하기 위한 목적에서 북한이 주장하고 있기 때문에 쉽지 않은 사안이다. 북한은 남한을 정전협정 당사자로 인정하지 않고 있고, 중국은 북한의 설득에 의해 기권 또는 위임할 것이라는 논리를 펴면서 북·미 평화협정만을 주장한다.

다섯째, NLL문제는 정전협정에는 명시되지 않은 것으로서 1953년 8월 당시 유엔 사령관이었던 클라크(Mark Clark) 장군이 남한군 및 어선의 북상 한계선을 설정한 것이 오늘에 이르고 있다. 1972년까지는 별다른 이의제기를 하지 않던 북한은 1973년부터 그 부당성을 주장하고 어선납치를 시작하였다. ‘사실상’의 서해 군사분계선인 NLL 문제는 1992년 2월 발효된 남북기본합의서에 남북쌍방이 새로운 해상경계선이 설정될 때까지 인정하는 것으로 규정 되어 있어서 북한은 일단 그 선을 넘지 말아야 함에도 불구하고 어선단속을 이유로 종종 월경하고 있다. NLL문제로 인해 남북 간에는 1999년, 2002년 2차례의 해상충돌이 발생하였고, 이 사건은 남북간 불신과 적대감을 더욱 확장시키는 역할을 하였다. 지난 5월 24일 북한은 NLL 재논의를 연계하여 경의선·동해선 열차시험운행을 연기시켰다.

VI. 북한의 대남정책 평가

1. 긍정적 평가

6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책에 대해서는 관점에 따라 다양한 평가를 할 수 있을 것이다. 우선 긍정적 평가를 해보면 다음과 같다.

첫째, 대남혁명 전략 자체가 변화된 것은 아니지만 남북간 경제적 신뢰가 높아지고 상호의존도가 높아짐으로써 남북간 직접전쟁 가능성은 상당히 낮아졌다. 북한은 예전에는 싫어하던 평화공존까지 인정하고 있다. 물론 북한이 ‘하나론’을 통해 ‘우리는 하나’를 강조하고 있기 때문에 연방제통일론을 포기한 것은 아니지만 여기에서 ‘하나론’은 미국의 위협에 대해 ‘하나처럼’ 대응하자는 논리가 강하기 때문에 당장 연방제를 하자는 주장으로 볼 필요는 없을 것이다. 북한은 ‘낮은 단계 연방제’를 수용함으로써 사실상 ‘단계적 통일방안’을 채택한 것으로 분석된다.

둘째, 북한의 대남인식이 달라졌다. ‘대한민국’이라는 표시가 선명한 비료 및 식량 포대가 북한 전역에 유포되어 있고 주민들이 이것을 생활용품으로 사용하는 것으로 보아 남한에 대한 경계심이 상당 정도 완화된 것으로 보인다. 아울러 대북 지원에 대해 주민들이 고맙게 생각하고 있고, 더 많은 지원을 공공연히 주문하는 것을 보면 최소한 북한 주민들은 남한을 ‘공존의 대상’ 정도로는 인식하기 시작한 것 같다.

셋째, 남북한 상호의존도가 점점하면서 남북간 경색 기간이 점점 짧아지고 있다. 비록 지난 2004년 7월부터 2005년 5월까지 약 10개월간이라는 장기간 동안 남북 당국간 회담이 중지된 예가 있기는 하지만 북한이 1990년대 초반처럼 ‘통미봉남’은 실시하지 않고 있다. 물론 그 이유는 북한의 철저한 ‘받고 주기’ 전술에 따라 경색국면 탈피를 위한 남한의 대북 지원이 계기가 된 것은 사실이지만 북한이 그만큼 남한의 지원을 필요로 하고 있다는 점에서 우리의 대북 정책 여하에 따라서는 얼마든지 북한을 관리할 수 있다는 증거도 된다. 더구나 비록 남북 당국간 회담은 정지된다 하더라도 비당국간 교류협력은 지속됨으로써 최소한의 대화채널은 가동되는 상황이 지속된다.

넷째, 비정부기구들의 역할이 증대되었다. NGO의 대북 지원은 점점하고 있고, 북한의 비정부기구에 대한 의존도가 높아짐에 따라 남북간 신뢰조성이 제고되고 있다. 2000년 6월 남북정상회담도 비정부단체의 역할에 힘입은 바 컸던 것처럼 비정부단체가 쌓은 대북 신뢰가 당국간 회담의 교착국면을 타개하는 데 일조를 하는 경우도 생기고 있다.

다섯째, 많은 경우는 아니지만 체제유지에 악영향을 미칠 수 있는 문제에 대해서도 양보하는 사례가 발생하고 있다. 대남 심리전의 오랜 관행인 대남 흑색선전 방송 중지, 휴전선 선전물 철거는 물론이고 메구미씨 남편 김영남을 비롯한 납북자 인정, 국군포로 이산가족 상봉 인정 등이 구체적인 예이다. 물론 이것은 북한이 여러 가지 면에서 남한과의 체제경쟁에서 밀리고 있기 때문에 정면대결은 피하고 우회전술을 구사하기 위한 것일 수도 있지만 그 자체가 북한의 변화일 수 있다는 점에서 긍정적 평가가 가능할 것이다.

2. 부정적 평가

6·15 공동선언 이후 북한의 대남정책에 대한 긍정적 평가와 함께 향후 보다 개선되어야 할 부분도 없지 않다. 특히 군사분야의 신뢰구축은 매우 초보적인 단계로서 대북 포용정책의 최대 약점으로 꼽히고 있기 때문에 향후 신속히 보완되어야 할 점이다.

첫째, 북한의 이념·정치·군사 분야에서의 변화는 매우 더디거나 거의 없는 형편이다. 수령주의에 입각한 선군정치는 여전히 지속되고 있고, 군사적 긴장 완화는 요원한 상태이다. 비록 서해안에서의 충돌방지를 위한 군함정간 무선교신이 이루어지고는 있지만 군사최고당국간 핫라인은 설치되지 못하고 있다. 특히 꽃게잡이 시기인

6월중 남북군대간 충돌 가능성이 매우 높음에도 불구하고 NLL 문제에 대한 근본적인 문제가 해결되지 못하고 있다. 즉, 북한이 NLL 자체를 인정하지 않고 있는 상황에서 북한이 NLL을 완전히 인정하도록 만들든지 아니면 최소한 꽃게잡이 시기만이라도 '임시공동어로수역'을 설치하든지 해서 1999년 및 2002년 같은 군사적 충돌을 예방해야 할 것이다. 물론 이 외에도 남북간 평화협정 문제, 군비축소 문제 등 한반도의 항구적인 평화체제 구축을 위한 제도적 장치가 시급히 마련되어야 진정한 의미의 남북 평화공존시대가 열릴 것이다.

둘째, 북한은 아직도 남한을 진정한 동반자로 인정하지 않으려는 태도를 보이고 있다. 특히 북핵문제에서 보듯이 군사적 문제는 미국과만 논의하려는 태도가 대표적인 경우이다. 물론 대량살상무기 문제는 예외로 인정한다고 할지라도 열차시험운행 일방적 연기의 경우에서처럼 남한과의 관계를 대남 혁명전략 또는 임시전략적 차원에서만 접근하려는 행태를 보이는 경우가 있다. 이러한 북한의 태도는 남한주민들의 북한에 대한 근본적 불신을 갖도록 하고 있다. 아울러 각종 당국간 회담의 무기연기나 김정일 위원장의 답방 미이행 등은 남한의 납세자인 국민들의 대북 불신을 심화시키고 정부의 대북 지원을 어렵게 만드는 주요인이 되고 있다.

VII. 향후 북한의 대남정책 전망

향후 북한의 대남정책을 전망하는 것은 매우 어려운 일이다. 그 이유는 북한의 대남정책은 북한요인에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 미국요인 및 남한요인이 함께 어우러져 펼쳐지기 때문이다. 그러나 지난 약 6년 동안 북한이 실시한 대남 정책을 토대로 그 정합성이 매우 약할지도 모르는 전망을 시도해 보려 한다.

1. '우리민족끼리론'에 입각한 당국 및 비당국간 회담 지속

체제유지 문제가 국가적 아젠다인 북한으로서는 비록 북·중관계가 개선되고는 있지만 남한과의 관계를 무시할 수 없을 것이다. 특히 만일 남한·미국·일본이 연합하여 북한을 압박할 경우 매우 심각한 상황에 처할 가능성이 높기 때문에 최소한 남한과 미국 및 일본과의 분리전략 차원에서라도 남한과의 관계 개선에 매진할 것이다.

물론 이러한 전략은 ‘민족공조’ 또는 ‘우리민족끼리’ 라는 형태로 포장될 것이고, 구체적으로는 ‘남한에게 잘보이기’ 형태로도 나타날 것이다. 현재로서는 미국의 대북 압박이 쉽게 약화될 것 같지 않다. 미국은 북핵문제는 물론 위폐·인권·마약·생화학·독재 등 다양한 사안을 이유로 북한을 압박할 가능성이 높다. 아마 그 끝은 김정일 정권 교체 또는 우리 식 사회주의 붕괴가 될 가능성이 크다.

이러한 전도 하에서 북한의 선택지는 중국으로의 편승 또는 남한과의 관계 개선 외에는 대안이 없을 것이다. 최근 중국의 대북 경제지원이 북한경제 회생의 견인차 역할을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 각종 생필품의 약 90%가 중국산이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 분명한 것은 중국이 북한에게 지원할 수 있는 정도는 한계가 있을 수밖에 없어서 북한의 대중국 경도는 어려울 것이고, 북한의 대외정책 기초의 측면에서도 중국에 지나치게 의존하는 대외정책은 펴지 않을 것이다.

결국 실리주의적 차원에서도 북한은 남한과의 관계를 저해하는 극단적인 행위는 삼갈 것으로 보인다. 북한은 연간 남한으로부터 비료·식량·임금·임가공·무역·NGO지원 등 총 3억 달러 정도의 이익을 취하고 있는 것으로 추론된다. 특히 민간과의 협력은 남한의 대북 인식 전환을 위해 반드시 필요한 부문이기 때문에 ‘통전’ 차원에서라도 지속될 수밖에 없을 것이다.

2. 남한의 대북 인식 전환 노력 강화

남한의 북한에 대한 부정적 감정은 남북관계 개선을 가로막는 요인이 되고 있다. 지난 6년 동안 지속적으로 회자된 ‘퍼주기론’ 도 실상은 대북 불신 때문이다. 대북 지원에 대한 남한내 여론이 좋지 않은 것은 한국전쟁 이후 50여년 동안 잔존해 온 대북 불신 및 적대감 때문이다. 사실 이러한 인식이 변경되지 않는 한 정부든 비정부든 양과 질 모든 면에서의 대북 지원은 한계를 지닐 수밖에 없다.

이러한 상황을 인식한 북한은 대략 2002년 정도부터 남한과의 논쟁을 회피하기 시작했고, 민감한 정치적 사안까지도 대화소재화하는 등 적극적인 모습을 보이기 시작했다. 이러한 태도는 남한주민들의 여론이 중요하다는 인식의 발로인 것으로 보인다. 물론 전술적 차원에서 ‘통전’ 논리가 도입된 것으로 볼 수도 있을 것이나, 그 목적이 단순히 대남 혁명 전략에서만 연유된 것으로 보기에선 북한의 현 상황이 너무 곤궁하다. 따라서 북한의 이미지 개선 노력은 경제난 및 미국의 대북 압박으로 인한 체제붕

과 위기를 남한과의 협력을 통해 극복해 보려는 공여지책인 것으로 판단된다.

결국 현재 상황이 ‘코페르니쿠스적 전환’이 되지 않는 한 북한의 대남 의존도는 경제적·심리적 양 차원에서 더욱 심화될 수밖에 없을 것이고 북한의 인위적 노력도 지속될 수밖에 없을 것이다. 다만 이 과정에서 군부를 비롯한 정통보수층의 반발과 울분토로가 간헐적으로 나타나 남북관계를 꼬이게 만들 가능성은 얼마든지 내재돼 있다. 물론 그것은 남북관계 일시중지나 군사적 위해행위 등일 것이다. 그러나 그것은 결코 역사의 수레바퀴를 거꾸로 돌리지는 못할 것이다.

3. ‘근본문제’의 지속적 제기

북한은 2000년 이후부터 남북관계가 6·15 시대에 맞게 보다 높은 단계로 진전되기 위해서는 근본적 문제인 정치, 군사, 경제 분야에서의 제도적 장벽이 철폐돼야 한다는 점을 강조하고 있다. 이것은 지난 4월 평양에서 개최된 제18차 남북 장관급회담에서 더욱 분명해졌다. 즉, 6·15 공동선언 채택 6돌을 계기로 상대측 참관지 자유방문 허용, 6·15 7돌을 맞는 2007년 1월부터 모든 합동군사연습 완전 중지, 지역·업종·규모에 제한없는 투자와 경제협력 실현 등이 북한이 주장하는 근본적인 문제이다. 최근에는 NLL 재조정 문제를 근본문제로 제시하고 열차시험 운영을 비롯한 여타 문제와 연계하여 ‘올인’하는 태도를 보이고 있기 때문에 향후 이 문제는 남북관계상 ‘뜨거운 감자’가 될 것으로 보인다.

VIII. 우리의 대북 정책방향

1. 대북 정책 기조

참여정부는 한반도 평화변영을 위해 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 포함해 남북관계의 안정적 관리에 최선을 다해 왔다. 비록 아직까지는 정상회담과 같은 큰 정치적 이벤트는 만들지 못하고 있지만 ‘9·19 공동성명’을 도출하는 데 실질적 역할을 하는 등 한반도 평화유지의 당사자로서의 역할을 충실히 해냈다.

이러한 기조는 북한의 대남 정책이 어떠한 간에 향후에도 잘 유지되어야 할 것이

다. 비록 북한의 대남 정책이 ‘통일전선’ 차원에서 이루어진다고 하더라도 ‘역통일전선’을 통해 북한의 ‘나쁜 의도’를 제압한다는 구상하에 대북 포용정책은 지속되어야 할 것이다.

기본적으로 북한의 대남 정책은 최소한 2000년 6·15 공동선언 이후부터는 남한과의 현상유지에 그 목표를 두고 있는 것으로 판단된다. 경제난과 미국의 대북 압박에 직면한 북한으로서는 ‘우리민족끼리’라는 이론적 틀거리를 토대로 남한과의 관계 개선에 나설 수밖에 없는 상황이다.

북한이 남한의 대북 지원 증대를 요구하고, 개성공단 건설 속도에 대해 불만을 가진 이유도 경제난 해소와 미국의 대북 압박 제어에 그 목적이 있다. 따라서 우리는 이런 기회를 활용, 북한과의 관계 개선 및 상호의존도 제고를 위해 최선을 다해야 할 것이다.

2. 구체적 추진 방향

대북 포용정책 지속을 위해서 정부는 많은 난제를 해결해야 할 것이다. 여기에는 대북지원 재원조달 문제, 미국의 협조 문제, NLL 재조정을 비롯한 북한의 요구 조정 문제, 남한내 의견통합 문제 등이 있을 수 있다.

첫째, 재원조달 문제이다. 북한이 ‘우리민족끼리’를 내세워 남한과의 관계 개선에 관심을 갖는 이유는 우월한 남한경제로부터의 지원을 최대한 많이 확보하려는 의도 때문이다. 따라서 남한으로부터의 획득물이 없을 경우 북한은 언제든 남한과의 관계를 단절할 것이다. 이러한 이유에서 우리는 평화유지비용을 지불해야 하고, 이에 필요한 충분한 재원을 확보해야 할 것이다. 현재로서는 총 2조 4천억 원 정도에 달하는 남북협력기금이 전부이지만 필요할 경우 국채를 발행해서라도 재원조달에 힘써야 할 것이다. 만일 북·미관계가 개선되고 이에 상응한 북한의 개방이 진전될 경우 우리의 대북 지원은 더욱 확대될 수밖에 없을 것이기 때문이다. 최소한 개성공단만이라도 활성화시켜 북한 경제 활성화를 위한 전초기지로 만들어야 할 것이다.

둘째, 미국의 협조 문제이다. 대북 포용 정책의 속도, 범위, 방향, 주체 등을 두고 한·미간 갈등이 존재하는 것은 분명하다. 특히 북한을 어떻게 볼 것인가를 두고 인식차이가 심하다. 미국은 북한을 ‘악의 축’으로, 한국은 북한을 통일의 상대자로 인식하고 있다. 따라서 자연스럽게 그 치유방안도 차이가 난다. 미국은 북한체제의 변형 내지는 김정일 정권 교체를, 한국은 대북 지원을 통한 체제안정을 주장한다. 이러

한 견해차이가 좁혀지지 않는 한 한·미공조를 통한 대북 정책은 존재하기 어려울 것이다. 이의 해결을 위해서는 양국 외무장관을 대표로 하고 당·정·시민사회가 참여하는 ‘한·미 고위정치협력회의’가 정례화 되어야 한다.

셋째, 북한의 요구 조정 문제이다. NLL 재설정, 국가보안법 폐지, 주한미군 철수, 연방제 관철 등 북한이 근본문제로 제시하는 가장 핵심적 목표는 북한체제의 안전문제이다. 물론 좁게는 김정일 정권의 안위문제이다. 북한은 북·미 평화협정 또는 북·미 불가침조약 체결을 주장하고 있다. 정전체제는 언젠가 평화체제로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 정전협정 당사자들이 모여서 정치협상을 해야 하는 것은 당연하다. 그러나 이 경우 남한이 배제되어 현실적인 방안이 어렵게 된다. 따라서 이 문제의 원만한 해결을 위해서는 남한이 포함된 4자회담이 개최되어야 한다. 이것이 곧 9·19 공동성명에서 명시된 ‘직접 관련당사국들에 의한 평화포럼’이다. 이 포럼은 6자회담과 별개로 운용되어야 한다. 6자회담은 북핵문제를 의제로, 4자회담은 한반도 평화체제 구축을 의제로 진술한 대화가 오가야 한다. 4자회담이 생산성있는 회담이 되기 위해서는 관련 당사국들이 정당한 주체로 인정받아야 된다. 남북간에는 물론, 북·미 간에도 상호 주권존중이 합의되어야 한다. 그리고 북한이 개별적인 사안으로 다루려 하는 제반문제는 한 바구니에 넣어져서 논의되어야 한다. 즉, 사안별 접근보다는 포괄적 접근이 이루어져야 한다. 따라서 신기능주의적 입장에서 관련국들의 정치적 결단이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 ‘4자 정상회담’도 개최되어야 한다.

넷째, 남한의 의견통합문제이다. 대북 정책을 놓고 남한 내에는 크게 2가지 흐름이 있다. 포용정책 지속과 봉쇄정책 채택이다. 이러한 판이한 차이 뒤에는 이념·지역·계층·연령·성별 등 다양한 요인이 내재되어 있다. 따라서 남한내 통합은 매우 어려운 작업이다. 민주주의 국가에서 강제통합은 불가능할 뿐 아니라 큰 의미도 없다. 결국 자발적 통합이 최선인데 여기에는 많은 시간과 비용이 수반된다. 따라서 통합보다는 각 주체간 ‘적당한 타협’이 최선이다. 민주주의는 타협의 정치이다. ‘전부 아니면 전부’ 식은 안 된다. 타협의 가장 최선의 형태는 대화이지만 이것이 어려울 때는 국민투표도 바람직하다. 대북 포용정책에 대해 국민투표에 의한 정당성 확보방안도 고려해 볼 직하다. 어쨌든 현재처럼 대북 정책에 대해 ‘피주기론’과 ‘평화비용론’이 첨예하게 대립된 상태에서는 효율적인 대북 정책 시행은 물론 북한의 대남 정책에 대한 적절한 대응도 불가능하다.

통일연구원 최근 발간자료 안내

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy: A Case of South Korea	전성훈 저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철 저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아 저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea: Issues and Suggestions	김규륜 저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘 저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순 저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희 저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕 저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 핵정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원

2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축 방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충 방안	이철수 외 공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력		8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영 평가와 전망		10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원

KINU정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언 향후 정세전망과 우리의 정책방향		허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명 이론과 실제		홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제		김근식

2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조상렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준

