

# 햇볕 정책에 대한 북한의 반응과 시사점<sup>1)</sup>

Scott Snyder / 미국평화연구소

## 머리말

**최** 근 남한의 대북 정책에 영향을 주는 주된 요소로서 김대중 대통령의 대통령 당선과 아시아의 금융 위기를 지적할 수 있다. 남한의 대북 정책 변화는 일본과 미국의 정책에도 영향을 주었고, 실제로 윌리엄 페리 전 국방장관을 통한 미국의 정책 협조가 공식화되기에 이르렀다. 하지만, 과연 햇볕 정책이 성공하고 있는가 또한 북측에 대한 한·미·일의 공조 노력이 과연 성과를 보이고 있는가 등에 관한 분석은 미흡한 상태이다. 북한은 과연 남한의 햇볕 정책에 반응을 보일 것인가 그렇다면 어떠한 반응을 보일 것인가를 살펴보자.

북한과 같이 의사결정체계가 불투명한 상황에서 평양의 의사 결정에 영향을 줄 수 있는 소위 '당근과 채찍의 정책'에 대해 북한이 어떠한 반응을 나타낼지를 파악한다는 것은 매우 어렵다. 대개 두 가지 어려움이 있는

데, 첫째는 한·미·일간의 정책적 조율이 진행되는 가운데 상당한 의도가 북한에 알려지면서 북한으로 하여금 정책적 신뢰에 의문을 갖도록 하거나 이에 대응하는 데 시간을 벌게 해주는 것이다. 둘째는 북한의 불투명한 의사 전달이다. 북한의 경우 왜곡된 정보를 유출시키면서 실질적인 의도를 은폐시키는 경우가 여기에 해당된다.

하지만, 북한의 의사 결정에 영향을 주는 요소를 파악하는 데 이러한 어려움이 있다고 해서 무조건 "북한은 비합리적이다"라고 외면할 수는 없는 일이다. 우리는 비록 여전히 불안정한 정보이지만 그동안 직접적인 경로를 통하거나 현재 진행 중인 북한과의 협상에서 자료를 모아왔다. 만일 이들 자료를 제대로 분석해보면 북한의 전략적 목적이나 외부 세계에 대한 견해들을 파악하는 데 상당한 도움을 얻을 수 있을 것이다. 북한은 대개 자신들의 정책적 의지 또는 전략을 공개적으로 표명하는 경우가 있는데, 이러한 내용들

1) 이 글은 미국 조지타운대학교에서 연세대학교 통일연구원과 조지타운대학이 공동 주최한 국제학술회의(1999. 5.17)에서 발표된 원고 "North Korean Views of the Sunshine Policy: Responses and Ramifications," *President Kim Dae Jung's Sunshine Policy: Its Promise and Challenges*를 번역, 요약·정리한 것이다.

은 협상시 어느 정도의 진전 가능성 및 융통 가능성에 대한 이해를 돕는 데 상당히 유익하다. 또한 북한과의 직접적인 협상 경험을 갖고 있는 외교관들과의 인터뷰 자료, 신문이나 기타 방송 관련 정보 등을 분석하여 북한의 반응에 대한 세 가지 공통된 요소들을 발견하였다. 그것은 바로 북한이 남한의 정책에 대해 '두고보자' 式의 신중한 태도를 보이고 있는 점과, 북한은 여전히 통일 전선 전략을 고수하면서 외견 상으로는 햇볕 정책을 반대하면서도 실제로는 실리는 취하고 있다는 점이다. 본 고에서는 이러한 북한의 세 가지 특성을 살펴보고, 이러한 북한 반응에 대한 남한의 정책 수립에의 시사점을 제시하고자 한다.

### 남한에 대한 '두고 보자' 式의 신중한 북한 태도

90년대 북한의 외교적 위치는 주로 단순히 반응하는 수준이다. 무너지기 쉬운 자신의 국가체제를 보호하기 위하여 외부적으로는 상당히 공격적이고 까다로운 태도를 견지하여 왔다. 남한지도체제의 변화나 여러 가지 주변국의 변화는 북한체제의 생존에 상당한 영향을 주었을지도 모른다. 따라서 이와 같은 변화는 북한으로 하여금 남한의 정책 변화를 평가하고 남한 지도층과의 접촉 방법

을 결정하는 데 일단 '두고 보자式'의 전략을 택하게 한 것이다.

북한 지도층들은 맨 처음 김대중 대통령을 평가하는 데 상당히 신중을 기했는데, 그 이유는 한반도에서 야당에게 평화적으로 정권이 이양되는 최초의 상황이 전개되었기 때문이다. 이와 같은 변화는 이전에 김대중 대통령이 남한 정부에 대해 민주화 운동을 추진하였을 때, 극찬을 하였던 북한으로서는 더욱 기가 죽을 일이다. 따라서 북한이 조선중앙방송을 통하여 김대중 대통령을 공식적으로 비난한다는 것은 남한의 변화가 북한이 자신들의 지도체제에 얼마나 위협이 되고 있으며, 남한에 대한 자신들의 정책이 일관되어 있지 못한 것을 드러내는 것이다. 또한 김대중 대통령은 북한에 대해 비교적 우호적이며 비대립적인 정책을 옹호해왔는데, 어떻게 이와 같은 정책이 남한 정부의 공식적인 정책으로 될 것인가? 북한은 북한에 대해 호의적이고 자유로운 정책을 약속해온 김대중 대통령에 대해 공식적으로 미리 앞서서 비난하지 않았다.

지난해 4월 북경에서는 비록 도중하자는기는 하였지만, 남북한 당국자간 차관급비료회담이 재개되었다. 여기서 북한은 남한 정부의 북측에 대한 개방 정책의 정도와 크기를 검증하려는 의도가 상당 부분 포함되

어 있었던 것으로 판단된다. 북한이 이와 같은 협상에 참여하는 데는 두 가지 목적이 있다. 하나는 김대중 정부의 대북 정책이 과거 남한 정권들의 대북 정책과 분명히 차이가 있다는 근거를 제시해주고, 또 하나는 김대중 정부로부터 어떠한 선물을 받고 싶은가를 예시하는 것이다. 남한측은 북한의 관심을 잘 알고 있었으며, 김대중 정부 초기에 북한에 대해 지나치게 관대한 자세를 취하는 경우 직면할 정치적인 위험들에 대해서도 잘 알고 있었다. 또한 김대중 대통령 취임사에서 밝힌 공약과 실제적으로 정부가 추진할 수 있는 사항과는 괴리가 있었다. 김대중 정부에게는 정치적인 제약도 있었다. 김영삼 정부 시절 약속한 식량(쌀)을 15만 톤 이상으로 북한에 지원하는 것도 김대중 정부에게는 성급한 행동이라고 평가될까 부담이 되었다. 따라서 김대중 정부 초기에는 대북 정책에 대한 특별한 변화가 없었지만, 북한으로서는 남한에 대한 직접적인 비난은 삼가면서 김대중 정부의 의지와 역량을 시험하는 차원에서 협상시 어떠한 것이라도 요구하면서 이익을 추구하는 식으로, 지루하지만 남북한간의 대화는 이렇게 지속되고 있다.

## 북한의 통일 전선 전략

북한은 여전히 남한의 내부 분열을 조장하는 통일 전선 전술을 구사하고 있다. 이는 남북한의 주요한 대화 창구에 대북 우호 세력을 가담시킴으로써 대북 적대 세력을 상대적으로 약화시켜 북한의 목적을 이루어나가는 것이다. 예를 들어, 강인덕 전 통일부장관을 지나친 보수주의자로 비난하여서 남한 내부의 분열을 조장하고, 북한에 대해 우호적인 분위기를 남한내 조장하는 것이다.

북한의 통일 전선 전략은 북한이 오랫동안 활용해온 남한에 대한 전략이다. 하지만 남한이 개방되면서 이 전략은 이제 거의 무용지물이 되었다. 북한은 김대중 정부에 대해서도 인도주의적이거나 남한의 반정부 인사들을 북한의 비정부 기구에서 초청하는 등의 방법을 통하여 이러한 전략을 계속해서 사용하고 있다. 하지만, 김대중 대통령의 취임은 진보주의와 정부의 공식적인 입장과의 구분을 모호하게 만들었고, 상호간의 제로섬 분위기가 상당히 줄어들었다. 현재의 남한 정부가 이전 정부들과 차이가 있는 점은 북한이 무엇을 제안하든지, 비록 그것이 북한의 선전 선동의 목적을 위한 것일지라도 무조건 반대하지 않는다는 점이다.

하지만, 북한은 주한 미군 철수와 국가보

안법 철폐를 끝까지 요구하면서 각종 선동을 지속적으로 하고 있다. 북한이 이같은 요구를 지속하고 있는 것을 보건대, 북한은 남한과의 대화에 진지한 태도로 임하는 것이 아니며, 대화를 여는 대가로 상대방의 무조건 항복을 요구하고 있다고 보아야 할 것이다. 이와 같은 태도 속에는 대화에서 유리한 자리를 차지하기 위해 심리적인 이익을 얻으려는 전략적 목적이 숨어 있으며, 동시에 북한은 아직 직접적으로 무언가를 남한과 주고받을 준비가 되어 있지 못하다는 것을 암시하는 의도도 포함되어 있다.

남한은 지속적으로 북한에 대해 포용 정책을 취해왔으나 북한은 간첩선을 남파하는 등의 방법으로 남한의 의지를 시험하고 있다. 1998년 6월의 잠수함 침투 사건이나 12월의 북한 간첩선 격침 등의 사건에 대한 남한내 보수 세력의 강한 반발에도 불구하고, 대북 포용 정책은 지속적으로 추진되고 있다.

### 햇볕 정책의 이점은 누리면서 외견 상으로는 반대

북한은 외견 상으로는 햇볕 정책을 반대하지만 실제로는 그에 따른 혜택은 누리려 노력하는 중이다. 실수나 약함을 좀처럼 인정하지 않으려는 이전의 북한으로서는 보기

힘든 것이다. 이것은 김대중 대통령의 정경 분리 원칙이 북한으로 하여금 정치적인 부담 없이 경제적인 이익을 얻을 수 있도록 하고 있기 때문이다. 여기서의 중요한 질문은 과연 상호 협력과 교류가 확산되어 결국에는 북한의 정치·경제체제 상의 변화가 일어날 것인가와 이러한 변화가 일어나기 위해서는 어느 정도의 시간이 필요한가 이다.

북한이 최초로 남한의 햇볕 정책을 공식적으로 비난한 것은 1998년 늦여름인데, 대략 북한이 정경 분리 원칙을 수용했던 기간과 일치한다. 또한 이 기간은 북한이 금창리 지하 시설에 집중적인 개발을 통해 미국의 관심을 불러일으켰던 시점과도 일치한다. 맨 처음에는 햇볕 정책이 나온 배경 및 의도에 대하여 의문을 갖거나 회의적인 시각이 많았다. 특히, '정경 분리' 라는 것도 1998년 8월 21일 한완상 전 통일부 장관과의 비공식 회담에서 북한의 전금철이 이미 표현하였던 것이라는 사실때문에 햇볕 정책의 저의에 의문을 가질 수 있었다.

북한은 현대그룹의 금강산 관광 개발 사업이나 에너지 관련 개발 사업 등을 정경 분리의 원칙 하에서 수용하였다. 현대의 정주영 명예회장과 북한의 김정일 국방위원장과 면담 이후 이 사업들은 급진전되었다. 북한과의 경험 활성화가 정치적인 관계의 개선

을 가져오는가? 정주영 명예회장은 북한이 거부할 수 없는 어떠한 제안을 하지 않았는가? 금강산 관광 개발 사업의 성사는 상당한 역사적 의미가 있으나 현대의 독점적인 사업 성격으로 인하여 현대는 북한에 어느 정도의 대가를 지불하는 경향이 있는 것 또한 사실이다.

남한 정부가 금강산 관광 개발 사업을 승인하고 지지하여 주었음에도 불구하고, 북한은 지금까지 남한 정부의 햇볕 정책에 대하여 계속해서 비난하고 있다. 김대중 대통령의 취임사에서 북한과의 관계 회복과 상호 협력으로 북한의 개혁과 개방을 유도해나간다는 식의 정부 정책에 대하여 북한의 「로동신문」은 전면적으로 반대했다. 이 정책은 북한으로서는 자신들의 이데올로기를 부인하고 북한을 침략하여 통일시키려는 정책으로 간주되었기 때문이다. 3단계 통합 원칙-상호 독립, 평화적인 재합류, 그리고 전국민적인 통합-이 영원한 분단을 고착시키는 정책이 아닌가 하는 것으로 받아들여졌다.

북한은 햇볕 정책으로부터 상당한 경제적 이익을 얻고 있음에도 불구하고 왜 이 정책을 공개적으로 비난하고 있는 것인가? 기본적인 배경은 북한의 경제가 남한에 의존하며 성장한다는 사실을 은폐하려는 데 있다. 또한 자력갱생·자주 경제라는 구호에 상처되

는 남한 의존형 경제가 공식화되는 것은 북한 내부의 붕괴를 가져올지도 모른다는 두려움 때문이다.

## 햇볕 정책에 대한 북한의 반응: 남한 정책에 시사점

햇볕 정책은 북한과의 평화적인 관계를 회복하는 것이 주요 목적인데, 남한의 내부 정치적으로 이 정책과 이에 대한 북한의 반응이 어떠한 가도 상당히 중요하다. 햇볕 정책은 이제 북한을 남한의 정치적인 문제에 있어서 더 이상 외부의 공격적인 파트너가 아닌 어느 정도 내부적인 파트너로 취급하려는 변화를 내포하고 있다.

김대중 대통령은 햇볕 정책의 성공을 위해 지속적으로 노력하고 있다. 만일 실패하는 경우 상당한 정치적인 부담도 안고 있다. 따라서 남한은 북한의 햇볕 정책에 대한 반응과 그 반응 시기를 어느 정도 국내 정치의 내부적인 요소로 만들어야 할 것이며, 북한으로 하여금 확실한 의사를 표하도록 하여야 할 것이다. 하지만, 이미 햇볕 정책은 북한과의 협력과 관계 개선이라는 과제를 남한 내부 정치의 한 부분으로 만드는 데 기여한 공로가 상당히 크다. 어떠한 방식으로 통일이 이루어지든 간에 정치적인 통합시 첫째로 북

한을 남한 정치의 내부적인 부문으로 간주하는 것은 불가피할 것이기 때문이다. 따라서 그 정책의 실패 여부를 떠나 햇볕 정책은 이미 상당한 의의를 갖고 있다.

**맺음말: 햇볕 정책은 북한을 따뜻하게 만들어주는 것인가 아니면 북한으로 하여금 분노케 하는 것인가**

이솝우화에 나오는 바람과 해님의 경쟁을 보면, 해님이 그 완고한 사람을 따스하게 비추어줌으로써 코트를 벗게 만들었다. 이와 같이 햇볕 정책은 상당히 순수한 설명력을 갖고 있다. 하지만, 다소 모호하고 비교적 불만족스러울지도 모르는 오해의 소지가 얼마든지 있을 수 있다. 예를 들어, 불과 2년 전만에도 강경적인 대북 정책을 수행해왔던 정부 관리로서는 햇볕 정책이 다소 비현실적인 것으로 받아들여질 수 있으며, 단지 김대중 대통령을 향한 '해바라기'로 표현할 수 있다. 또한 남한이 계속해서 북한과의 관계 개선에도모하려는 시도로 인하여 북한을 오히려 태양에 과다 노출시켜 '화상'을 입히는 것이 아닌가하는 것이다.

북한 외교 당국도 이솝우화에 나오는 바람과 해님에 대한 해석에 있어서 상당히 민감한 반응을 보이고 있다. 남한이 외부적으

로 북한에 영향을 주려는 시도에 대하여 여전히 저항감을 갖거나 의문을 가져, 북한의 경우 여전히 햇볕 정책에 대한 상징성이나 기타 여러 해석에 대하여 의문을 가질 수 있다. 한 북한 외교 관리는 이솝우화의 바람과 해님의 비유에 대하여 다음과 같이 해석하고 있다. 남한의 시각에서 "과연 해님은 그 사람의 외투만을 벗기려고 하였는가, 혹시 그 사람의 속옷까지 벗기려고 하지는 않았는가"라고 말이다. 아마도 남한 사람들은 태양에 과다 노출되어 생길 수 있는 피부암의 발생 위험을 부담하는 것보다는, 그 사람이 그 상태에서 더 땀을 흘리도록 하는 방안을 채택할 수도 있을 것이다. 