

## 정부의 대북 정책: 북한 변화론에서 평화 공존론으로

이태섭 / 현대경제연구원 연구위원

북한 변화론에 바탕한 김대중 정부의 대북 포용 정책은 북한 붕괴론에 바탕한 김영삼 정부의 대북 압박 정책에 비해 진일보한 것으로 평가된다. 북한 붕괴론은 현실성이 결여된 허상으로 판명되었다. 지난 2년 동안 정부의 대북 포용 정책은 일정한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그러나 대북 포용 정책은 그 목표인 북한 변화와 평화 공존, 남북 관계 개선에 얼마나 기여했는가에 따라 평가되어야 할 것이다. 바로 이점에서 대북 포용 정책은 실효성이 없는 것으로 평가된다. 그것은 체제 붕괴와 마찬가지로 북한의 근본적인 체제 변화의 가능성도 없거니와 특히 북한이 대북 포용 정책에 강력히 반발·저항하고 있기 때문이다.

그럼에도 정부는 북한의 변화가 불가피하기 때문에 북한이 결국은 포용 정책을 수용할 수밖에 없을 것으로 낙관하고 있다. 그러나 이것은 근거 없는 추측과 막연한 희망일 뿐, 현실적이지 못하다. 북한 변화론에 바탕한 대북 포용 정책은 북한의 호응과 협조를 받지 못함으로써, 한반도 냉전 구조를 해체하고 평화 공존을 실현하며 남북 관계를 개선하는 데 근본적으로 한계가 있을 것이다. 우리의 대북 정책은 북한의 호응과 협조를 이끌어낼 수 있는 현실적이며 실용주의적인 정책이어야 한다. 그것은 북한의 변화를 추구하지 않는 진정한 평화 공존의 추구이며, 분단 지향적인 불안정한 평화 공존이 아니라 통일 지향적인 진정한 평화 공존의 추구이다.

한반도 냉전 구조 해체와 평화 공존의 핵심 문제의 하나는 주한 미군 문제이다. 남북 관계 개선이 이루어지지 않고 있는 것도 이 문제에 대한 남북한의 인식 차이때문이다. 한반도 냉전 구조 해체와 평화 공존, 남북 관계 개선을 위해 무엇보다 중요한 것은 주한 미군 문제 해결에 우리 정부가 적극적으로 나서 북한과의 접점을 찾아내고 북미 협상을 지원하는 것이다. 이것은 남북정상회담으로 가는 첩경이 될 것이다. 북한 변화론에 바탕한 포용 정책은 결코 '유일한 현실적 선택'일 수 없다. 북한 붕괴론의 운명과 같이 북한 변화론 역시 조만간 생명력을 다할 것이다. 머지 않은 장래에 새롭게 재편될 한반도 안보 환경은 정부의 기존의 대북 정책을 다시 한번 전향적으로 재검토할 것을 요구하고 있다. 그것은 기존의 '북한 변화론'을, 북한의 변화를 추구하지 않으면서 통일을 추구하는 진정한 '평화 공존론'으로 발전시키는 것이다.

허상으로 판명된 북한 붕괴론

**김**대중 정부는 1998년 2월 출범한 이래 대북 포용 정책을 일관되게 추구해왔다. 대북 포용 정책이란 북한의 변화(개혁·개방)를 유도함으로써 한반도의 평화와 남북 관계 개선을 추구하는 정책이며, 1999년 이후에는 한반도의 냉전 구조 해체가 주요 정책 목표로 제기되었다. 이 목표를 달성하기 위해 정부는 정경 분리 원칙에 따라 남북 교류 협력을 증진시켜왔다.

김대중 정부의 대북 포용 정책은 북한 초기 붕괴론에 바탕한 김영삼 정부의 대북 봉쇄 압박 정책에 비해 진일보한 것으로 평가된다. 지난 50년간의 남북 관계사는 대북 봉쇄 압박 정책이 한반도의 평화와 남북 관계 개선에 기여하기 보다 오히려 한반도의 냉전과 갈등·대결 구조를 강화하는 비현실적인 정책임을 입증해주고 있다. 페리보고서 역시 북한 초기 붕괴를 추구하는 대북 압박 정책은 전쟁의 위험을 안고 있어 동맹국들의 지지를 받을 수 없을 것으로 평가하고, 미국의 선택 가능한 정책적 대안에서 폐기하였다. 한반도에서 긴장 고조와 전쟁을 바라지 않는다면, 대북 봉쇄 압박 정책을 바라지 않을 것이다.

90년대의 지배적 담론이었던 북한 붕괴론은 현실성이 결여된 허상으로 판명되었다. 90년대 초반 구소련 및 동유럽 사회주의의 붕괴와 아울러 90년대 중반 김일성의 사망과

북한의 경제 위기에 따라 촉발된 북한 붕괴론은 속류 경제주의의 표현에 다름 아니었다. 북한체제는 식량난과 같은 경제 위기에 도 불구하고 약화와 붕괴로 가기 보다 유지와 생존으로 가고 있다는 인식이 날로 확산되고 있다. 북한이 붕괴될 가능성은 희박하다는 것이다.

1999년을 지나면서 국내외 북한 전문가들 사이에 북한 경제가 바닥을 치고 회복세로 돌아섰다는 분석이 잇달아 제기되었다. 미국의 찰스 카트먼 한반도 평화회담 특사는 아시아 소사이어티 주최 세미나(1999. 5)에서 “북한 경제가 몇 달 전부터 바닥을 친 것으로 보인다”고 언급하였다. 북한 경제가 본격적인 회생 단계에 진입한 것인지의 여부는 아직 판단하기 이르다. 하지만 1998년 이후 북한이 소위 ‘고난의 행군’과 ‘고난의 강행군’을 총결한 것으로 보아 최악의 경제 위기 상황에서 점차 벗어나고 있는 듯하다. 북한 경제 회복론은 북한 경제 위기론에 바탕한 북한체제 붕괴론의 파산으로 이어졌으며, 그 자리를 북한 변화론이 차지하였다.

김대중 정부의 대북 포용 정책은 북한 변화론에 입각해 있는 것으로서, 김영삼 정부의 북한 초기 붕괴론을 배격하였다는 점에서 일정한 역사적 진보성을 갖는 것이었다. 지난 2년을 되돌아보면, 정부의 대북 포용 정책은 적잖은 성과를 거둔 것으로 평가된다. 서해 교전과 북한의 잠수정 사건, 북한의

미사일 문제와 같은 돌발 요인들이 있었지만, 김영삼 정부에 비해 한반도의 긴장은 비교적 성공적으로 관리되었다. 방북 인원과 교역 규모 확대, 약 18만 명에 이르는 금강산 관광 사업 등 남북한의 인적·물적 교류 협력도 확대되었다.<sup>1)</sup> 아마 정부는 북미 관계 진전과 북일 교섭 재개 등 한반도 안보 환경의 긍정적 변화와 아울러 남북 교류 협력의 증대를 대북 포용 정책의 가장 큰 성과로 평가하고 있는 듯하다. 만약 그러하다면 전자는 我田引水격 해석이며, 후자는 궁색한 자기 변호로 보인다.

### 대북 포용 정책의 실체와 한계

대북 포용 정책은 그 목표인 북한 변화와 평화 공존, 남북 관계 개선에 얼마나 기여했는가에 따라 평가되어야 할 것이다. 바로 이 점에서 대북 포용 정책은 실효성이 없는 것으로 평가된다.

지난 2년간 교류 협력의 증대에도 불구하고 남북 관계는 아무런 진전이 없었다. 1998년 4월 남북 당국 대표 회담이 있었으며, 1999년 4~6월 남북 차관급 당국 회담이 있었지만, 모두 일회성에 그치고 남북 관계 개선에 전혀 기여하지 못하였다. 상호주의 원칙이란 원래 포용 정책과 어울리지 않는

개념이다. 태양은 대지의 성의를 바라지 않고 사심없이 햇살을 비춘다. 군사적 대치가 협상이 아닌 직접적인 무력 충돌로 이어진 서해 교전은 남북한이 주도하여 한반도의 냉전 구조를 해체하고 평화체제를 구축한다는 것이 얼마나 어려운가 하는 것을 새삼 확인시켜주었다. 대치는 교전으로 비화되고, 전투는 전쟁으로 비화되고, 국지전은 전면전으로 비화될 수 있다. 정전체제 하에서 전쟁의 가능성은 항시 존재하는 것이다. 서해 교전은 다행히 북한의 도발을 억지하는 선에서 성공하였지만, 북한의 통미봉남 정책을 강화하고 남북 관계 개선에 부정적인 영향을 미쳤으며, 정부의 한반도 냉전 구조 해체 전략의 한계를 보여주었다. 이는 대북 포용 정책의 성과에 못지 않는 한계를 의미한다.

이에 비해 북한의 미사일 위협에 따른 한반도의 긴장과 전쟁 위기 고조는 1999년 9월 베를린 북미 협상을 통해 평화적 해결의 실마리를 찾았으며, 이에 따라 한반도의 안보 환경이 긍정적인 방향으로 변화되고 있다. 여기에는 정부의 대북 포용 정책도 일정한 역할을 하였을 것이다. 그러나 한반도 안보 환경의 긍정적인 변화는 한국의 대북 포용 정책의 직접적인 귀결이라기 보다 북한의 미사일 위협에 따른 북미 협상의 직접적 귀결이라 할 수 있다. 만약 우리 정부가 대북 봉

1) 대북 포용 정책의 성과에 대해서는 통일부(1999. 12.13), 「국민의 정부 2년, 대북 정책 성과와 평가」 참조.

쇄 압박 정책을 추구하였다면, 김영삼 정부와 마찬가지로 한미간에 심각한 갈등이 발생하였을 것이다.

북한에 대한 이중 접근 전략을 추구하는 페리보고서는 협상을 통한 문제 해결 방식을 추구하되, 북한이 이를 거부할 경우 가능한 직접적 충돌은 피하면서 협상을 통한 문제 해결 방식으로 돌아오도록 북한을 설득할 것을 권고하고 있다. 한반도의 군사적 현실에 대한 냉철한 이해였다. 북한과의 전쟁은 미국이 경험한 어느 전쟁보다 훨씬 큰 피해를 초래할 것이기 때문이다. 이것은 북한의 대남 도발을 억지하기 위해 충돌을 배제하지 않는 우리 정부의 대북 포용 정책과는 미묘한 차이가 있는 것이다.

또 최근 한반도 주변국 및 서방국들과 북한의 상호 접근이 활발해지면서 북한의 대외 관계가 점차 개선되고 있다. 즉 일본과의 수교 교섭 재개, 중국 및 러시아와의 우호 협력 관계 강화, 이탈리아·남아공과 수교 및 홍콩에 총영사관 개설, 필리핀·호주 등과의 수교 교섭, 영국·프랑스·EU 등과의 교섭 확대 등을 통해 최근 북한은 외교적 고립에서 점차 벗어나고 있는 것이다. 그러나 한반도 안보 환경의 긍정적인 변화와 서방의 대북 관계 개선에도 불구하고 남북 관계 개선은 이루어지지 않고 있다. 이것은 주변국이

나 서방국들에게 남북 관계 개선을 위해 노력해달라고 요청한다고 해서 쉽게 해결될 문제가 아니다. 도대체 무엇이 문제인가? 문제는 정부의 대북 포용 정책에 내재해 있다.

대북 포용 정책은 북한 변화론에 근거하고 있으며, 여기서 북한의 변화란 북한의 체제 변화와 대남 혁명 전략의 포기를 의미한다. 통일부의 설명에 따르면, “북한이 근본적인 체제 개혁을 할 때까지는 대남 혁명 전략과 군사 노선을 포기할 가능성이 매우 적다”고 한다. 따라서 대북 포용 정책은 “남북간보다 많은 접촉과 대화와 협력이 이루어지도록 하고 북한 땅에 시장 경제의 씨앗을 심고 가꾸어 자라나게 하여 북한으로 하여금 불가피하게 당국간 회담으로 나오도록 유도하자는 것이다.”<sup>2)</sup>

이 논리에 따르면 북한의 근본적인 체제 변화가 이루어지기 전까지는 북한의 대남 혁명 전략과 군사 노선이 계속될 것이기 때문에 교류 협력은 가능해도 한반도 냉전 구조 해체는 어렵다는 얘기가 된다. 다시 말해 한반도의 냉전 구조 해체와 평화 공존, 남북 관계 개선을 위해서는 북한체제의 근본적인 변화가 있어야 한다는 것이다. 따라서 북한체제의 근본적인 변화가 있기 전까지 평화 공존이 가능하다 하더라도 그것은 긴장과 대결이 교차하는 불안정한 공존이 될 것이다. 진

2) 통일부(1999. 8.11), 「평화와 화해·협력을 위한 대북 정책과 남북 현안에 대한 입장」.

정한 의미에서의 평화 공존이 아닌 것이다.

결국 대북 포용 정책의 핵심 목표는 교류 협력을 통해 북한의 근본적인 체제 변화를 유도하는 것이다. 이것은 북한체제의 조기 붕괴론이 아니라, 10년 내지 20년의 장기적인 관점에서 추구되는 북한체제 장기 붕괴론에 해당된다. 그렇기 때문에 대북 포용 정책은 엄격한 의미에서 정경 분리가 아니라 경제적 수단을 통해 정치적 목표를 추구하는 일종의 기능주의적 접근 방식인 것이다.<sup>3)</sup> 이것은 북한의 조기 붕괴에 바탕한 조기 흡수 통일이 아니라, 북한의 점진적 체제 전환에 바탕한 장기 흡수 통일을 추구하는 것으로서 서독식 접근 방식을 모방한 것이다.

### 북한 변화론 역시 허상이다.

북한 변화론은 과연 성공할 것인가? 정부의 입장은 대단히 낙관적이다. 북한을 보는 정부의 시각은, 북한의 조기 붕괴 가능성은 희박하지만 변화는 불가피하며 이미 중요한 변화가 내부적으로 시작되고 있다는 것이다.<sup>4)</sup> 정부가 북한 변화의 중요한 논거로 제시하고 있는 것은 북한이 1998년 헌법 개정을

통해 부분적으로 사유 재산을 인정하고 독립 재산제와 원가·가격·수익성과 같은 시장 경제 원리를 헌법에 도입하였으며, 배급 제도가 제기능을 발휘하지 못하고 농민 시장이 확대되었으며 자본주의 경제학을 연구하고 있다는 점 등이다.

이와 같은 북한의 변화불가피론에 바탕하여 김대중 대통령은 독일 일간지 '프랑크푸르터 알게마이네 차이퉁'(2000. 2.28)과의 회견에서 '북한에게 남은 유일한 가능성은 개방과 개혁뿐'이라고 지적하고, 러시아 주간 '코메르산트 블라스티' 최근호(2000. 2.29~3.7)와의 회견에서 "북한도 점차 햇볕 정책의 진의를 이해하고 있는 것으로 판단하고 있다"고 말하였다. 정부는 대북 포용 정책이 '현재의 남북 관계 상황에서 유일한 현실적 선택'이며, '장기적인 전략과 목표를 갖고 일관성 있게 추진해나갈 때 비로소 북한의 개방과 변화라는 큰 결실을 보게 될 것'이라며 자신하고 있다.<sup>5)</sup> 김영삼 정부가 북한 붕괴론을 절대화하듯, 김대중 정부는 북한 변화론을 절대화하고 있는 것이다.

물론 개정 헌법에 시장 경제 원리를 도입한 것은 중요한 변화라 아니할 수 없다. 그러

3) 대북 포용 정책은 북한의 변화를 강요하거나 일방적으로 변화시키겠다는 것이 아니라, 북한이 스스로 변화할 수 있도록 도와주고 그 여건과 환경을 마련해주겠다는 정책으로 설명되고 있다. 통일부(1999. 9.10), 「포용 정책은 안보와 협력입니다」 참조.

4) 통일부(1999. 8.11), 「평화와 화해·협력을 위한 대북 정책과 남북 현안에 대한 입장」.

5) 통일부(1999. 9.10), 「포용 정책은 안보와 협력입니다」.

나 이러한 변화는 정부의 대북 포용 정책과는 무관한 북한 자체의 내적 논리에 따른 변화로 보아야 할 것이다. 북한 인식에서 鳥飛梨落을 인과 관계로 설명하지 말아야 하며, 아전인수격의 針小棒大는 하지 말아야 한다. 북한의 중앙 계획 당국은 사회주의 계획 경제의 틀 내에서 최소 투입·최대 산출이라는 효율성 제고를 위해 개별 생산자들에게 지난 50년 동안 독립채산제와 원가, 가격, 수익성 등과 같은 질적 지표의 보다 철저한 관철을 끊임없이 요구해왔다. 그러나 개별 생산자들은 자신의 1차적 과업인 계획 과제 달성에 급급하여 최대 투입·최소 과제라는 효과성과 양적 지표에 주목하여 효율성과 질적 지표에 대체로 무관심했다. 효율성과 질적 지표에 대한 국가적 요구는 개별 생산자들에 의해 항상 기대 이하로 좌절되어왔던 것이다.

따라서 이번 헌법 개정은 개별 생산자들에 의해 번번이 좌절되어온 효율성과 질적 지표에 대한 국가적 요구의 집행력 제고를 위해 법적·행정적 통제를 강화한 것이라 하겠다. 물론 이러한 법적 조치는 계획 경제의 본질적 속성으로 인해 100% 집행되기 어렵겠지만, 아무튼 개정 헌법에서 나타나는 북한의 실용주의적 변화는 「인민경제계획법」을 통해 재강화되고 있는 사회주의 계획 경제와 같은 이데올로기적 목표에 완전히 종속되어 있는 것이다. 북한에서 효율성 제고를 위해 실용주의적 목표가 아무리 강조된다 하더라도

그것이 이데올로기적 목표 위에 올라설 가능성은 거의 없다. 될성싶은 나무는 떡잎부터 알아본다 했는데, 북한의 근본적인 체제 변화란 떡잎부터 될성싶은 나무가 아닌 것이다.

작은 변화의 누적으로서 양적 변화가 마침내 질적 변화를 일으킬 것이라는 속류 변증법적 논리는 북한이 실리 획득을 위해 대남 정책과 태도를 변화시킬 것이며 경제 회생을 위해 결국 대북 포용 정책을 수용할 것이라는 경제 결정주의적 논리와 마찬가지로 현실성이 결여된 막연한 추측과 공허한 희망일 뿐이다. 이와 같은 논리는 대북 협상에서 상대방에 대한 오류적 판단을 야기하여 남북 관계 개선에 장애를 초래할 뿐이다.

현실이 이러한에도 장기적 관점에서 북한 체제 변화론을 추구하는 것은 단기적 관점에서 북한체제 붕괴론을 추구한 김영삼 정부의 비현실적인 대북 압박 정책과 마찬가지로 실패할 가능성이 크다. 물론 가까운 시일 내에 남북차관급회담이 재개될 가능성이 있다. 최근 주변국 및 서방국들과 북한의 상호 접근이 활발해지고, 남북한의 민간급 교류 협력이 활성화되고 있는 상황에서 당국간 남북 관계에는 아무런 진전이 없다는 것은 우리 정부에 부담이 아닐 수 없다. 대북 문제에서 자칫하다 우리 정부만 고립될 우려도 없지 않다. 때문에 정부로서는 올해 남북 관계 개선을 위한 돌파구를 찾고자 할 것이다. 아마

그것은 우리 정부의 상당한 양보를 전제로 할 것이다. 비료 등 정부 차원의 대북 경제 지원과 이산 가족 문제 해결의 상호 교환이 가능하며, 경우에 따라서는 고위급회담으로의 발전도 가능하다.

그러나 지금까지 그러했듯 이번에 차관급 회담이 재개된다 하더라도, 현재로서는 이 역시 일회성에 그치고 남북 관계 개선에 기여하지 못할 가능성이 있다. 1994년과는 상황이 달라, 가까운 시일 내에 남북정상회담의 성사도 기대하기 어려운 형편이다. 한반도 문제에 대한 남북한의 정책적 입장 차이가 너무 크기 때문이다. 정부는 북한의 변화(개혁·개방)가 불가피하며 따라서 북한이 결국 포용 정책을 수용할 수밖에 없을 것으로 낙관하고 있지만, 북한은 대북 포용 정책을 일관되게 격렬히 비난하며 연북 화해 정책으로의 전환을 주장하고 있다. 북한은 1998년 9월 20일 조평통 명의의 공개 질문장에서, 대북 포용 정책에 대해 '교류 협력을 통해 북한을 개혁·개방으로 유도하겠다는 것'으로서 '언제라도 실현될 수 없는 망상'이라고 비난하였다. 이와 같은 북한의 입장은 지금까지 변함없이 계속되고 있다.

지난 2월 23일 박재규 통일부 장관이 연합뉴스와 가진 서면 인터뷰에서 "북한이 외형 상으로는 포용 정책을 비난하고 있지만 실제로는 포용 정책의 핵심인 경제 교류 협력에 적극적인 관심을 갖고 있다"면서 "조만

간 북한도 우리의 포용 정책에 적극 호응해 나올 것으로 믿는다"고 한 발언에 대해, 3월 1일 북한의 조선중앙통신은 포용 정책이 북한을 개혁·개방으로 유도하여 붕괴시키려는 반복 대결 정책이며, 경제 교류 협력도 북한 내부에 독약을 들이밀어보려는 어리석은 시도라고 비난하였다. 또 3월 1일 북한의 조평통 서기국은 양영식 통일부 차관이 지난 2월 21일 경실련 통일협회에서 열린 토론회에서 포용 정책이 북한의 변화를 유도하기 위한 정책이라고 발언한 데 대해, 북한을 와해시켜 자유민주주의체제로의 통일을 실현하기 위한 반복 대결 정책이라고 비난하였다. 또 지난 2월 15일 북한은 「로동신문」 논평을 통해, 김대중 대통령이 일본 도쿄텔레비전방송(TBS)과의 회견(2000. 2.9)에서 대북 포용 정책을 언급한 데 대해, 포용 정책을 '본질에 있어서 가짜 대화, 독발린 교류'로 비난하며 '사회주의를 생명으로 신념으로 간직하고 있는 북한에 대한 참을 수 없는 도전이고 도발'이라고 반발하였다.

### 북한 변화론에서 평화 공존론으로

정부의 포용 정책이 지속되는 한, 이와 같은 북한의 입장 역시 지속될 가능성이 크다. 근거없는 낙관적 희망과 추측에 의존하여, 포용 정책에 대한 북한의 반발과 저항을 가법게 보아 넘겨서는 안될 것이다. 상호 평화

선을 긋고 있는 대북 포용 정책과 이에 대한 북한의 반발은 남북 관계 개선을 가로 막는 기본 요인의 하나이며, 북한의 호응과 협조가 없는 포용 정책은 남북 관계 개선에 기여하기 어려울 것이다. 북한이 당국간 대화를 '가짜 대화'로 생각하고 있는 상황에서, 올해 북한이 차관급회담을 수용한다 하더라도 그것은 남북 관계 개선을 위한 북한의 전략적 태도 변화라기 보다 북미 관계와 북일 관계, 경제적 실리 등을 염두에 둔 전술적 태도 변화에 불과할 것이다. 북한이 경제 교류 협력 조차 '독약'으로 의심하고 있는 상황에서, 대북 포용 정책의 핵심 수단인 교류 협력 역시 제한받지 않을 수 없을 것이며, 지난 1월 김대중 대통령이 제안한 남북경제공동체 구상 역시 쉽지 않을 것이다.

요컨대 북한 변화론에 바탕한 대북 포용 정책은 북한의 호응과 협조를 받지 못함으로써, 한반도 냉전 구조를 해체하고 평화 공존을 실현하며 당국간 남북 관계를 개선하는데 근본적으로 한계가 있다는 것이다. 한반도 문제를 해결함에 있어 진정으로 정부가 주도하고자 한다면 근거없는 낙관적 희망과 추측에 의존할 것이 아니라, 북한에 대한 현실적 시각과 실용주의적이며 실사구시적 입장에서 북한의 호응과 협조를 이끌어낼 수 있는 정책을 추구해야 할 것이다. 그것은 북한의 변화를 추구하지 않는 진정한 평화 공존의 추구이다.

페리보고서는 북한의 개혁 유도 전략에 대해 북한이 이를 체제 위협과 체제 약화·붕괴 전략으로 보고 강력히 저항할 것이기 때문에 실효성이 없다고 평가하고, 북한체제의 변화를 추구하지 않으며 북한의 의도와 행위에 대한 희망적 관측과 추측을 버리고 지금 있는 그대로의 북한과 협상을 통해 문제를 해결할 것을 권고하면서 북한 변화론을 정책적 대안에서 폐기하였다. 진정한 평화 공존을 추구한다면 북한체제의 변화를 추구하지 않게 될 것이다. 북한 변화론은 북한의 강력한 반발과 저항을 초래하며 한반도의 냉전 구조를 온존시킬 뿐이기 때문이다. 이 점에서 미국이 한국보다 한발 앞서 나가고 있다.

북한체제의 변화를 추구하지 않을 경우 남은 문제는 북한의 대남 혁명 전략이다. 현재 북한이 대남 혁명 전략을 포기했다는 주장이 있는가 하면, 포기하지 않았다는 주장도 있다. 그러나 이것이 문제의 핵심은 아니다. 북한 역시 남한의 대북 흡수 전략을 의심하고 경계하고 있기 때문이다. 문제는 페리 프로세스에 따라 북한의 의도에 의존하지 않아도 되고 북한 내부 체제의 변화에 의존할 필요도 없는 미국의 대북 협상 전략과 같이 남북 협상을 통해 상호 위협을 해소하는 것이다. 우리 정부 역시 지금 있는 그대로의 북한과 협상을 통해 문제를 해결해나가야 할 것이다. 상대방의 의도를 문제삼을 경우 협상은 불가능하다.



이와 관련, 남북한은 1992년에 발효된 「남북기본합의서」 제1장 '남북 화해' 제1조와 4조에서 "남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하며, 상대방을 파괴 전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다"고 이미 합의하고 있다. 또 남북한은 「남북기본합의서」 제2장 '남북 불가침' 제9조와 제10조에서 "남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며, 의견 대립과 분쟁 문제들을 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결한다"고 이미 합의하고 있다. 「남북기본합의서」를 이행하면 되는 것이다.

현재 정부는 「남북기본합의서」의 이행을 북한에 촉구하고 있지만 북한의 반응은 냉담하다. 북한에 「남북기본합의서」의 이행을 촉구함에 있어 정부의 약점은 북한을 적으로 규정한 「국가보안법」과 북한 변화론이다. 이것은 「남북기본합의서」의 이행을 저해하는 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 「남북기본합의서」의 이행을 위해 무엇보다 필요한 것은 북한체제의 변화를 추구하지 않는 진정한 평화 공존의 추구이며, 「국가보안법」의 개폐이며, 실질적이며 완전한 정경 분리 원칙에 따라 교류 협력을 정치적 목표 실현을 위한 수단으로 삼지 않는 것이며, 민간의 남북 교류 협력 사업에 대한 정부의 재정적·행정적 지원을 확대하는 것이다.

이와 같은 평화 공존의 기반 위에서 민족적 화해와 단합으로 평화적 통일을 추구해야

할 것이다. 북한이 붕괴될 가능성도 없고 북한체제의 변화를 추구하지도 않으며, 북한체제를 인정하고 존중하는 평화 공존을 추구할 경우, 제기되는 또 하나의 문제는 통일을 추구할 것인가 말 것인가 하는 문제가 될 것이다. 화해 협력을 통해 분단 지향적인 평화 공존을 추구할 것인가, 아니면 화해 협력을 통해 통일 지향적인 평화 공존을 추구할 것인가, 북한의 변화를 추구하는 공존이 불안정한 것과 마찬가지로 통일을 지향하지 않는 공존 역시 불안정하다. 한반도의 냉전 구조를 야기한 근본 원인은 분단에 있기 때문이다. 한반도 냉전 구조를 해체하고 진정한 평화 공존을 실현하기 위해서는 분단 구조를 해체하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

통일은 7·4남북공동성명에서 천명되고 「남북기본합의서」에서 재확인된 자주, 평화, 민족대단결의 3대 원칙에 따라 이루어질 것이다. 한반도의 분단은 민족이 좌우로 분열된 상태에서 외세의 개입에 의해 가능했던 바, 통일의 과정은 그 역이 되어야 할 것이다. 한반도의 현상 유지를 선호하는 주변국들의 대한반도 정책에 비추어볼 때, 민족의 평화적 통일을 추구함에 있어 국제 공조란 분단 지향성을 유지 강화시킬 뿐이다. 통일 지향적인 진정한 평화 공존을 추구한다면 국제 공조가 아니라 남북 공조가 요구되며 상호주의 원칙은 폐기되어야 할 것이다.

## 평화공존의 핵: 주한 미군 문제

당국간 남북 관계 개선을 가로막는 보다 중요한 요인의 하나는 주한 미군 문제이다. 언제 전쟁이 터질지 모르는 정전협정체제 하에서 한반도 문제의 핵심은 군사 문제일 수밖에 없으며, 이 문제가 해결되어야 당국간 남북 관계 개선 등 다른 문제도 해결 가능할 것이다. 한반도 군사 문제란 정전협정체제를 평화협정체제로 전환하는 문제이며, 또 북한의 핵·미사일 위협과 주한 미군 문제 등이다. 현재 한·미·일이 최대의 안보 위협으로 생각하고 있는 것은 북한의 핵과 미사일 위협이며, 북한이 최대의 안보 위협으로 생각하고 있는 것은 주한 미군이다. 따라서 남북 협상을 통한 상호 위협 감소를 위해서는 우리 정부가 북한이 최대의 안보 위협으로 생각하는 주한 미군 문제를 주도적으로 해결할 수 있어야 한다.

하지만 우리 정부는 남북평화협정 체결에 대해서는 적극적이면서도 주한 미군 문제 해결에 대해서는 대단히 소극적이다. 정부는 통일 후에도 주한 미군의 영구 주둔에 바탕한 한미 군사 동맹을 계속 유지해나가기를 바라고 있다. 이것은 궁극적으로 주한 미군의 철수를 요구하는 북한의 입장과 큰 차이가 있는 것이다. 이런 상태에서 남북 협상을 통해 상호 위협을 해소한다는 것은 거의 불가능할 것이다. 이것은 남북한이 주도하여

한반도의 냉전 구조를 해체하고 평화체제를 구축하는 것이 사실상 불가능함을 보여준다. 실제로 1992년 남북한 핵협상은 상호 입장 차이를 좁히지 못하고 결국 결렬되고 말았으며, 그 결과 한국이 배제된 북미 핵협상이 진행되었다. 남북한은 「남북기본합의서」 제1장 제5조에서 '남북 사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위해 공동으로 노력' 할 것을 합의하였지만, 한반도 평화 문제에 대한 상호 인식 차이로 인해 「남북기본합의서」가 이행되지 못하고 있는 것이다.

여기서 북한은 한국을 배제한 채, 핵과 미사일 위협을 통한 대미 직접 협상 전략을 추구하였다. 한반도 평화 문제의 실질적 당사자이자 주한 미군 문제의 직접적 당사자인 미국과의 정치 협상을 통해 한반도 평화 문제를 해결하겠다는 발상이다. 북한의 핵과 미사일 위협은 강력한 협상 수단이었다. 페리보고서의 지적대로 북한의 핵과 장거리 미사일 개발 노력은 동북아 군비 경쟁을 촉발시키고 대량 살상 무기의 국제 비확산 체제에 심대한 손상을 입혀 미국의 주요 이해 관계에 역행하는 심각한 지역적·세계적 결과를 가져올 것이다. 따라서 미국의 대북 정책의 시급한 초점은 협상과 협력을 통해 북한의 핵무기와 장거리 미사일 관련 활동을 종식시키는 것이며, 이 과정에서 단계적이고 상호적인 방법으로 북한이 느끼고 있는 위협과 압력을 감소시키면서 북미 관계를 정상화

한다는 것이다. 이를 통해 미국은 세계 전략적 이익을 계속 고수해나갈 수 있을 것이다.

그렇다면 미국의 세계 전략적 이익에서 주한 미군 문제와 평화협정 문제, 한미 동맹 문제 등 한반도 문제는 과연 어떤 방향에서 처리될 것인가. 한미 동맹에 기초한 주한 미군 문제는 북한이 느끼고 있는 최대의 안보 위협이다. 따라서 이 문제는 북한의 미사일 문제 해결을 위한 북미고위급회담에서 핵심 쟁점의 하나가 될 것이다. 물론 복잡한 쟁점 사항들이 존재하기 때문에 북미 협상이 단기간에 순조롭고 쉽게 타결될 것으로 보이지는 않는다. 그러나 파국으로 끝나지 않고 북미 협상이 계속 진전되어 나간다면 북한의 미사일 문제와 주한 미군 문제는 상호주의적 방법으로 해결될 가능성이 크다. 이 경우 한미 동맹을 포함한 한반도의 안보 환경은 한국의 주도적 참여가 배제된 상황에서 급격히 변화하게 될 것이며, 주한 미군의 평화 유지군으로의 지위 변경 등 북한이 느끼는 주한 미군의 위협을 단계적으로 해소시켜 나가는 방향에서 협상이 전개될 가능성도 전혀 배제할 수 없을 것이다.

한반도의 냉전 구조 해체 문제를 미국의 협력에 바탕하여 남한이 주도하는 것이 아니라, 남한의 대북 포용 정책의 협력에 바탕하여 미국과 북한이 주도하고 있는 듯한 형국이다. 북미 협상과 페리 프로세스에 따라 4자 회담 역시 형해화되고 있는 듯하다. 김대중

대통령은 지난해 CNN과의 회견(1999. 5.5)에서 한반도 냉전 구조 해체를 위한 5대 과제로서 ① 남북 관계 개선, ② 북미·북일 관계 개선 및 정상화, ③ 북한의 국제 사회 참여 및 북한의 개혁·개방 여건 조성, ④ 대량 살상 무기 위협 해소 및 군비 통제, ⑤ 정전체제의 남북평화체제로 전환 등을 제시하였다. 이 가운데 어느 것도 한국이 주도하지 못하고 있는 실정이다.

그런데 우리 정부는 북미 협상을 통한 북미 관계 개선이 결국 남북 관계 개선을 가져올 것으로 믿고 있다. 그러나 북미 관계 개선이 곧 남북 관계 개선으로 귀결되는 것은 아니라는 점에서, 이것은 안일한 생각이다. 국교 정상화를 궁극 목표로 하는 북미 협상에서 핵심 쟁점의 하나는 주한 미군 문제와 평화협정 문제인데, 우리 정부는 주한 미군 문제의 해결에 소극적일 뿐만 아니라 북미평화협정 대신 남북 평화 협정을 주장하고 있다. 이것은 북한이 남북 당국간 대화를 계속 거부하는 가장 중요한 이유의 하나일 것이다. 「로동신문」(2000. 2.21) 논평에서 보듯, 주한 미군 문제 및 평화협정 문제와 관련된 우리 정부의 입장에 대해 북한은 북미평화협정을 방해하고 북미 협상을 가로막기 위한 것으로 인식하고 있기 때문이다. 아마 북한은 북미 협상에 도움이 된다면 남북 당국간 대화에 응해 나오겠지만, 북미 협상에 도움이 되지 않는다면 남북 당국간 대화에 응해 나

오지 않을 것이다.

이렇게 볼 때, 남북 관계 개선을 실현할 수 있는 가장 좋은 방법의 하나는 주한 미군 문제와 평화협정 문제 해결에 우리 정부가 적극적으로 나서 북한과의 접점을 찾아내고 북미 협상을 지원해주는 것이다. 이것은 남북정상회담으로 가는 첩경이 될 수 있을 것이다. 머지 않은 장래에 새롭게 재편될 한반도 안보 환경은 정부의 기존의 대북 정책을 다시 한 번 전향적으로 재검토할 것을 요구

하고 있다.

북한 붕괴론의 운명과 같이 북한 변화론 역시 조만간 생명력을 다할 것이다. 북한 변화론에 기초한 대북 포용 정책은 결코 '유일한 현실적 선택'일 수 없으며, 대북 포용 정책을 절대화하는 것은 오히려 정책의 유연성을 약화시키고 경직성을 강화시킬 뿐이다. 정책의 일관성도 물론 중요하지만, 보다 중요한 것은 정책의 현실성이며 일부 보수 세력의 비판에 너무 얽매어서도 안될 것이다. 統

### ■ '이차 경제' (the Second Economy)의 개념 관련 정정 공고

1. 월간 「통일경제」 2000년 제2호(통권 제62호)에 게재된 정세진 박사의 논문이 유감스럽게도 편집·인쇄 과정에서 필자의 의도와 상관없이 제목 및 핵심 개념이 바뀌게 되었습니다. 이에 제목을 “북한의 이차 경제 확산과 지배 구조 변화”로 고치며, 논문 내용 가운데 ‘지하 경제’로 표기된 모든 부분은 필자가 주장하는 핵심 개념인 ‘이차 경제’로 정정합니다.
2. 참고로 ‘이차 경제’ (the Second Economy)에 대한 정세진 박사의 개념 규정은 다음과 같습니다. “사회주의체제 하에서 ‘이차 경제’는 합법이나 불법이나의 문제를 떠나 모든 사적인 경제 활동, 그리고 계획 경제 내부의 불법적 경제 활동을 포함하는 포괄적 개념입니다. 즉 이차 경제는 사회주의 국가의 공식적인 계획 경제의 엄격히 규정된 틀을 벗어나 발생하는 경제 현상으로서, 중앙으로부터 엄격하게 관리되지 않는 경제 활동 모두를 포함하는 개념입니다.” 일차 경제와 이차 경제에 대한 정세진 박사의 구분은 다음 표와 같습니다.

〈공식 일차 경제와 이차 경제의 구분 틀〉

	계획 영역	계획 외 영역
합법적인 것	① 계획 경제	② 합법적 사적 경제 활동
불법적인 것	③ 계획 내의 불법적 경제 활동	④ 불법적 사적 경제 활동

\* 일차경제=①

\*\* 이차 경제=②+③+④