

정치적 부문의 추진 과제

박건영 / 가톨릭대학교 국제학부 교수

2000년 3월 10일 김 대통령이 발표한 베를린 선언은 정권 출범후 몇 차례에 걸쳐 제시한 대북 제의와 내용상에 있어 큰 차이를 보이지 않는다. 따라서 이는 6·23이나 7·7선언과 같이 기존 노선으로부터의 획기적 정책 전환을 시도하는 것이 아니라라는 점에서 선언이라는 표현이 적합하지 않을 수도 있다. 오히려 베를린 선언은 2년여 동안의 대북 포용 정책의 긍정적 결과들을 공고한 기반 위에 올려놓고 남북 교류 협력을 한 단계 높은 지평으로 끌어올릴 수 있다는 새로운 자신감의 표현이라는 점, 그리고 이것이 북한의 내정과 외교적 상황 변화의 조짐이 드러나는 시점을 포착하여 발표되었다는 점, 아울러 유럽연합의 지지 성명을 이끌어내는 등 북한 문제에 대한 국제 사회의 관심과 주의를 제고하고 환기시켰다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

전망

베를린 선언에 대해 북한은 “말보다는 실천 행동이 중요하다며” 일단 유보적인 태도를 보이고 있다. 이러한 북한의 반응은 부정

적·긍정적 해석을 모두 가능케 하는 여지를 남겨두고 있다. 먼저 전자의 근거를 살펴보면, 물론 한국 정부에 대한 비난을 삼가하고 1999년 2월 3일 ‘정부·정당·단체 연합회의’와 관련한 선행 실천 사항을 일일이 열거하지 않았지만 이는 이미 자신이 언급한 것이기 때문에 되풀이하지 않겠다는 의도로 파악될 수도 있다. 선행 실천 사항 특히 ‘외세와의 공조 파기’는 주한미군 철수 문제와 연결된다고 할 때 이의 수용을 통한 남북 당국간 대화는 기대하기 어렵다. 아울러 남한 정부가 제의한 남북경제공동체 건설에 대해 “조국 통일 문제에 대해 외면하고 북남 관계를 순수 경제 협력에만 국한시켜 ‘남북경제공동체’ 구성 문제를 들고 나온 것은 민족 앞에서 매우 무책임한 행위”라고 지적했음을 상기할 때 비슷한 맥락에서 난관이 예상된다.

둘째, 보다 구조적인 수준에서 보더라도 북한은 4월부터 시작되는 북일수교회담, 북미고위급회담을 앞두고 있어 남북 당국간 접촉에 호응해올 가능성은 낫다. 미국 일본과의 관계 개선이 순조롭게 진행돼 북한이 필요로 하고 있는 식량과 경제 지원을 쉽게 확

보할 수 있다면 남북 당국간 접촉은 그만큼 늦춰지거나 어려워질 수도 있다.

그러나 다른 한편 북한이 베를린 선언에 대해 긍정적으로 나올 가능성이 높다고

볼 수 있는 근거도 상당하다. 첫째, 북한의 경제가 최근 회복하고 있지만 아직 100만여톤의 식량 부족에 허덕이고 있으며 4월 파종기에 쓰일 비료가 절실히 필요하다는 점을 들 수 있다.

둘째, “불과 수주 동안 세계에서 가장 정치적으로 폐쇄적인 국가에서 가장 외교적으로 야심찬 국가로 변모해가고 있는”¹⁾ 북한이 정치·군사적 긴장을 의도적으로 조성하거나 “상호 이익을 가져다 줄” 실용주의적 제의를 잘라 거부할 명분이 약화되었다는 점이 지적될 수 있다.

셋째, 베를린 선언은 식량이나 비료 지원과 같은 일회성 지원이 아닌 사회간접자본 등 구조 개선을 위한 대규모 지원이라는 점에서 북한의 긍정적 반응을 기대케 한다. 북한으로서도 자신의 생존과 안정이 경협이 확대에 크게 달려있으며 이는 도로·항만 건설 등 정부 차원의 사회간접자본 건설 지원없이

북한은 첫째, 파종기에 쓰일 비료가 절실히 필요하다는 점 둘째, 실용주의적 제의를 잘라 거부할 명분이 약화되었다는 점 셋째, 일회성 지원이 아닌 사회간접자본 등 구조 개선을 위한 대규모 지원이라는 점 넷째, 김정일 북한 노동당 총비서에 대한 김 대통령의 우호적 평가 등의 이유에서 베를린 선언에 대해 긍정적으로 나올 가능성이 높다고 볼 수 있다.

는 한계에 부딪힐 것이라는 점을 잘 알고 있을 것이다.

넷째, 김정일 북한 노동당 총비서에 대한 김 대통령의 우호적 평가가 의외의 큰 효과를 낼 수도 있다. 김 대통령은 2000년 2월 9일 일본 TBS와의 회견에서 김정일 총비서가 “지도자로서 판단력과 식견을 갖추고 있는 것으로 안다”고 말했다. 이는 북한이 신정(神政)에 가까운 독재체제라는 점을 감안할 때 북한내 개방과 및 대남 사업 당료들의 정책적 운신의 폭을 확대시킬 가능성을 높이는 요인이 될 수 있는 것이다. 북한으로서도 ‘김대중-클린턴 라인’이 자신의 생존을 담보해 줄 현실적으로 가장 바람직한 결합이라는 점을 모르는 바가 아닐 것이다. 김정일 정권이 그동안 내부 정비를 위해 시간을 소비했다면 이제 정치적 안정을 바탕으로²⁾ 더 늦기 전에 특히 미국 정치의 보수화 가능성이 현실화되기 전에 기회를 잡으려 할 개연성이 높다.

1) Howard W. French(March 17, 2000), “Suddenly, Reclusive North Korea Reaches Out to Rest of the World,” *The New York Time*.

2) 뉴욕타임즈에 따르면, 1999년 북한의 경제는 10 년내 최초로 약간의 성장을 기록하였다. 아울러 동지는 “김정일이 군 부대 방문 회수를 상대적으로 줄이고 공장과 식량 생산 기지 방문을 강조하기 시작한 것”을 정권 안정을 반영하는 징후로 간주하고 있다. French(2000, 3.17).

북한이 베를린 선언을 하나의 패키지(package)로 수용할 것인지 아니면 그 가운데 일부만을 선택적으로 받아들일 것인지와 관련된다. 물론 전자가 남북 관계의 획기적인 전환을 가져올 것이라는 점은 자명하지만, 북한의 사정에 따라 다소 상징적인 조건 하에서 그리고 체제 위협을 최소화하는 한도 내에서 선택적인 수용이 이루어질 것으로 예상된다.

북한의 복잡한 내외적 조건과 왜곡된 남북 관계의 역사를 볼 때 베를린 선언에 대한 북한의 반응을 예상하기란 쉽지 않다. 그러나 주어진 정황 증거들을 연결시키고 종합·분석해볼 때 조심스러운 낙관적 전망이 가능하다. 최근 북한 해군사령부는 '중대 보도'를 통해 서해 5개 도서에 대해 소위 '통항 질서'를 선포함으로써 배경과 의도에 대한 내외적 관심을 집중시키고 있다. 그러나 이를 베를린 선언에 대한 북한의 간접적인 답이라고 보기는 어렵다. 지난해 서해교전 시에도 보았듯이 북한은 남북 관계를 위기로 몰고 갈 처지에 있지 못하다. 가장 중요한 이유는 금강산 관광 사업이 중단되어 북한이 외화원을 잃을 가능성이 있다. 북한의 입장에서 '예정된 시간에 정기적으로 유입되는' 경화는 유래가 없는 것이고 제반 경제 상황을 감안할 때 생명줄에 준하는 중요성을 가진다. 오히려, '통항 질서' 선언은 4월로 예정되어 있는 북미고위급회담에서 북방한계선 문제를 의제로 설정하여 협상 카드화함으로써 대미 교섭력을 높이고 궁극적으로는 북미간 평화협정을 지원하는 전략적 요소로 轉化한다는 의도

에 기인한다는 판단이 더 합리적이다. 문제는 북한이 베를린 선언을 하나의 패키지(package)로 수용할 것인지 아니면 그 가운데 일부만을 선택적으로 받아들일 것인지

와 관련된다. 물론 전자가 남북 관계의 획기적인 전환을 가져올 것이라는 점은 자명하지만 북한의 사정에 따라 다소 상징적인 조건 하에서 그리고 체제 위협을 최소화하는 한도 내에서 선택적인 수용이 이루어질 것으로 예상된다.

성공적 추진 과제

총선후 북한과의 접촉을 가정할 때 또는 그렇게 될 분위기를 조성한다는 차원에서 남한 정부는 몇가지 과제를 체계적으로 실행에 옮길 필요가 있다. 첫째, 북송을 원하는 비전향 장기수들을 조건없이 송환하는 것이 바람직하다. 죄목이 무엇이든 이들은 한국의 국법에 따라 정해진 형기를 마친 출소자들이다. "단기적인 정치적 판단이 아니라 인권과 민족 화해의 보다 장기적인 관점에서" 이들의 자유 의지에 반하는 조치를 거두어야 할 것이다. 장기수 송환과 함께 대통령이 이미 의지를 밝힌 바 있는 국가보안법의 개정은 국제 사회의 환영과 지지 속에서 남한의 대북 포용 정책에 정당성을 부여하고 탄력을

불어넣는 중요한 계기가 될 수 있다.

둘째, 서해교전이나 6·25 50주년 기념 행사 등 북한을 자극할 수 있는 행사는

전략적 차원에서 자제해야 한다. 한국 군의 입장에서 보면 상기한 행사는 특히 군 사기와 관련하여 대규모 기념이 바람직하다. 그러나 지금은 승자의 품위가 필요한 때이다. 따라서 기념 행사는 군 차원에서 이루어지고 정부는 보다 냉철한 자세를 유지할 필요가 있다. 언론의 각광을 받는 대규모 행사는 남북 관계 진전에 대한 북한 군부의 반대를 야기할 수 있으며, 특히 6·25의 대규모 기념 행사는 당시 인민지원군을 파병한 중국의 처지를 난감하게 하여 한중 관계를 어렵게 할 수도 있다는 점을 유념해야 한다.

꽃게잡이 문제와 관련하여 보다 근원적인 그리고 평화 지향적인 해결책이 제시되어야 한다. 서해교전의 원초적 발단은 북한의 식량난 문제에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 만일 북한이 식량난 이외의 다른 의도에서도 발하였다면 그후 김정일의 '자제' 발언, 금강산 관광객 및 비료 수송 선원들이 전한 이상 징후 무발견, 대대적인 김일성 5주기 기념 행사 준비 등이 이를 지지하지 않는다. 북한은 제철을 만난 '꽃게잡이'를 위해 이제까지 통

향후 성공적 추진을 위해 남한 정부는 첫째, 비전향 장기수의 조건없는 송환 둘째, 북한을 자극할 수 있는 행사 자제 셋째, 특사 교환의 성사를 위한 비공개 예비 접촉 준비 넷째, 평화 외교의 적극 전개 등을 고려해야 할 것이다.

용돼왔던 북방한계선을 넘어와 분쟁의 빌미를 만들었지만, 의도가 단순히 북방한계선 지역에서의 조업이 주 목적이었다면 우리는 이번 기회를 계기로 북한과의 어업협정을 준비할 필요가 있다. 남북기본합의서의 '남북 불가침 이행과 준수'를 위한 부속합의서 제 10조의 "남과 북의 해상 불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다"라는 규정에 따라 북방한계선을 중심으로 '꽃게잡이'를 위한 일시적 공동 어로 수역을 설정하여 이를 하나의 경험 차원으로 승화시킬 필요가 있다. 정전협정으로 실제적 어업협정의 협상이 불가능하다면, 남북의 요구를 조화시킨 일시적인 '꽃게협정'을 맺는 것은 가능한 일이다. 이것은 대북 포용 정책의 기본 취지와도 부합할 뿐만 아니라 남북 관계를 기본합의서 체제로 복귀시킬 수 있는 유용한 수단이 될 것이다."

셋째, 특사 교환의 성사를 위해 비공개 예비 접촉을 준비해야 한다. 북한과의 당국간 대화는 철저한 사전 정지 작업이 없이는 성공하기 어렵다. 물론 대통령이 '秘線'에 의존하는 일은 없을 것이라고 말한 바 있지만 비

3) 박건영·이수형(1999), "『국민의 정부』의 대북 포용 정책과 한미 관계의 재설정", 『동향과 전망』 제42호, 한국사회과학연구원.

선과 비공개는 구분되어야 한다. 사전 정치 작업이 이루어지면 쌍방간의 합의는 공동 또는 동시에 발표될 때까지 '여하한 경우든' 언론에 누출되거나 정치적으로 악용되어서는 안된다.

특사 교환이 이루어지면 그는 남한 정부의 '흡수 통일 불가의 원칙' 또는 '평화체제 구축 우선의 원칙'을 북한 당국에 설득력있게 최우선으로 전달해야 할 책무를 지게된다. 아울러 그와 같은 남한 정부의 입장에 대한 북한의 이해 표명을 이끌어내도록 한다. 특사는 베를린 선언 전체를 하나의 패키지로써 북한이 수용하도록 설득하되 여의치 않으면 협력의 범주와 조건을 북한이 선택하도록 배려할 필요가 있다. 여기서 중요한 것은 '상호주의'를 어떻게 정의할 것인가 하는 문제이다.

상호주의는 等價 交換으로 정의되어야 한다. 그러나 교환의 매개 수단(medium)이 결여되어 있는 경우 특히 가치가 비가시적(intangible)인 경우 평가 여부를 판단하기 곤란해진다. 예를 들어, 이산가족 문제에 대한 북한의 성의 표시가 남한 비료 10만 톤의 가치인지 그 이상/이하인지 확인할 수 없다는 것이다. 문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은 남과 북이 교환 관계에 있어 상호 유사한 선호도(preference ordering)를 가지고 있지 않다는 점이다.⁴⁾ 상호주의를 정의하는 교

환 당사자들이 상호주의가 무엇인지에 대한 합의에 이를 수 있는 조건 하에 있지 않다는 것이다. 진정한 의미에서의 상호주의는 독일 브란트 수상의 신독일정책이 그러했듯이 불리한 조건 하에 있는 "상대방의 특수한 이해관계와 정책상의 우선 순위를 이해하고 충분히 존중"해주는 협상 원칙을 의미한다. 이러한 상호주의에 입각한 협상은 가능한 한 다양한 대안들을 제시하고 상대방이 선택할 수 있게 허용함으로써 "그가 다음 카드를 가지고 게임을 계속할" 수 있게 해주는 것이다.⁵⁾ 특사의 대북 협상은 이러한 '전향적 상호주의'에 입각해야 할 것이다.

특사 교환은 남북정상회담을 전제할 필요가 없다. 물론 독재 국가와의 협상은 최고 지도자를 통해야 가장 효과적이지만 그것이 그 단계에서 불가능하다면 단계적인 우회 전략을 펼 필요가 있다. 중요한 것은 정상회담과 관련한 이슈가 남북 관계를 지배해서는 안된다는 점이다. '꼬리가 개를 흔드는 일(wagging the dog)'이 없어야 한다는 말이다. 정상회담은 1998년 2월 이미 제의된 바 있고 계속 유효하다는 선에서 북한의 전향적 결정을 기다리면 된다.

넷째, 북한과의 외교 관계 수립을 고려하고 있는 나라들이 '남한 정부의 선의'를 전달하고 북한의 전향적 자세 변화를 요구·설득

4) 박건영(1999), 「한반도의 국제 정치」, 도서출판 오름, p. 186.

5) 한운석(1997 봄), "서독 정부의 對동독 화해 정책 1949~89", 「역사비평」, p. 229.

하도록 평화 외교를 적극적으로 펼쳐나갈 필요가 있다. 북한은 이탈리아와 수교했고 일본 및 호주와 교섭 중에 있다. 영국과 캐나다에도 타

진 중에 있고 ARF 가입을 위해 필리핀에 접근하고 있다.⁶⁾ 러시아와는 '우호·선린·협력 조약'을 이미 체결하였다. 남한은 대북 공조라는 냉전적 사고 방식에서 벗어나 '남북 관계의 안정이 외국 자본을 유치하는 데 관건'이라는 실용주의적 메시지를 이들 나라들이 북한에 전달하도록 협력을 구해야 한다. 메시지의 힘은 이들의 이해에 의존한다. 이들은 실용주의에 의해서만 설득될 수 있다.

맺음말

북한은 공산 우방의 붕괴와 유례없는 자연 재해라는 중층적인 위기를 겪었다. 그 과정에서 북한은 변화의 길을 조심스럽게 걸었다. 최근 안정의 조짐을 보이면서 변화에 속도가 붙을 가능성도 감지되고 있다. 김대중 정부는 전향적인 북미·북일 관계의 안정적인 확대 재생산을 촉진하는 데 적극적으로 기여하면서 다른 한편, 자신의 대북 포용 정책을 지속·강화함으로써 2차대전시 나치 붕

괴를 획기적으로 촉진했던 '제2전선(the second front)'을 냉전 구조 타파를 위해 한반도에서도 형성해야 한다.

괴를 획기적으로 촉진했던 '제2전선(the second front)'을 냉전 구조 타파를 위해 한반도에서도 형성해야 한다.

대북 포용이 북한의 변화를 이끌어내지 못한다는 비판이 있다. 남한이 안보적으로 취약해져가고 있다는 주장도 맥락이 같은 비판이다. 이러한 왜곡된 비판은 변화에 대한 주관적 정의에서 기인한다. 북한불변론자들이 제시하고 있는 변화의 기준은 '자신이 원하는 만큼의 변화'로서 곧 북한의 행복을 의미한다. 북한이 '적화 야욕'을 버릴 때야 비로소 변화라는 말을 쓸 수 있기 때문이다. 어느 분단국이든 자신의 체제로 통일하고자 하는 의지는 멸망할 때까지 변하지 않을 것이다. 북한이 '야욕'을 버렸는지는 알 길이 없다. 더욱이 북한이 그러한 선언을 할 이유도 없다. 그러한 선언은 북한체제의 특성상 바로 생존의 포기과 다름없기 때문이다. 따라서 북한의 행복을 변화의 기준으로 삼는다면 남한의 대북 정책은 북진 통일이나 북한 붕괴를 촉진하는 방향에 맞춰져야만 할 것이

6) French(2000, 3,17).

북한은 체제의 폐쇄성에 기인하는 내부 붕괴 요인뿐 아니라 남한의 흡수를 우려해야 하는 이중적인 위협 구조 하에 존재하고 있다. 따라서 북한의 변화는 더딜 수밖에 없고 조심스러울 수밖에 없는 것이며, 남한은 이러한 소극적인 변화에 주목하고 격려해야 할 필요가 있는 것이다.


며, 이는 평화 공존·평화 통일과는 크게 遊離된 발상이다.

객관적이고 과학적인 의미에서의 변화란 ‘과거와 비교되는 현상’을 가리킨다.⁷⁾ 우리가 원하는 만큼의 변화는 아닐지 모르지만 북한의 과거와 비교해보면 상당히 유의미한 변화가 북한에서 일어나고 있다. 군사 작전 지역인 금강산을 남한의 관광객들에게 개방한 것, ‘대한민국 대통령’이라는 호칭을 사용한 것, 최근 사회주의헌법을 개정하여 제한적이지만 개인 소유를 인정하고, 기업체의 독립채산제, 원가·가격·수익성 개념을 도입하고, 여행의 자유 등을 인정한 것 등은 과거에는 상상키 어려운 중대한 변화인 것이다.

단 북한은 중국이나 베트남보다는 더디게 변화하고 있으며 전망 또한 그러하다. 이유는 북한은 전자와는 달리 분단국이기 때문이다. 중국이나 베트남은 개방 정책이 실패하더라도 생존의 문제가 제기되지 않는다.

그러나 북한은 체제의 폐쇄성에 기인하는 내부 붕괴 요인뿐 아니라 남한의 흡수를 우려해야 하는 이중적인 위협 구조 하에 존재하고 있다. 따라서 북한의 변화는

더딜 수밖에 없고 조심스러울 수밖에 없는 것이며, 남한은 이러한 소극적인 변화에 주목하고 격려해야 할 필요가 있는 것이다.

위에서 언급했듯이, 베를린 선언은 남한이 북한의 새로운 변화의 가능성을 감지하고 기존의 민간 협력에 당국간 협력을 더함으로써 한반도에서의 냉전 종식과 평화체제 구축을 효과적으로 추진코자 한다는 점에서 큰 의의를 가진다. 김대중 정부의 대북 정책은 ‘억지에 기초한 포용(engaging while deterring)’이다. 정부는 북한에 대한 지나친 경계가 역사적 기회를 봉쇄할 가능성을 경계하면서 포용 정책을 자신감을 갖고 일관되게 추진해야 할 것이다. 

7) 박건영(1999, 12.13), “베를린 북미 합의 이후 주변국의 대북한 정책 - 미국을 중심으로”, 민족화해협력범국민협의회 주최 남북기본합의서 채택 8주년 기념 학술토론회 발표논문, 서울, p. 20.