

한국 보수·진보 정부의 대북정책 비교 분석과 통합 가능성 모색

김형석*

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| I. 서론 | IV. 역대 보수·진보 정부 대북정책
비교 분석 |
| II. 한국에 있어 보수와 진보 | V. 보수·진보 정부 대북정책 통합
가능성 모색 |
| III. 대북정책 주요 사안별
보수·진보 특성 | VI. 결론 및 정책적 함의 |

국 문 초 록

한반도 정세는 6차 북한 핵실험과 국제사회의 강화된 제재로 긴장관계가 지속되고 있다. 이러한 상황에서 우리 사회의 대북정책을 둘러싼 보수와 진보간 논쟁과 갈등은 문제 해결을 어렵게 한다는 우려가 있다. 이에 따라 한국에서의 보수와 진보 특성과 역대 보수와 진보 정부 대북정책 주요 사안에 대한 추진 내용 비교 분석을 통해 보수와 진보의 대북정책 통합 가능성을 모색해 보고자 한다.

한국에서의 보수와 진보는 ‘북한 불변론’과 ‘국가중심 패러다임’과 ‘민족중심 패러다임’으로 구분되며, 북한에 대한 인식에 차이가 있다. 하지만 북한 핵, 북한 인권, 대북지원, 남북 경협, 남북교류협력 등 주요 사안에 있어 보수·진보 정기간 정책의 유사성이 많았다. 이는 대북정책이 정부 단독으로 결정되는 것이 아니라 북한, 국제 환경, 국내 여론 등에 의해 영향을 받고, 보수와 진보 정부 모두 한반도 평화통일과 북한에 대한 관리와 변화 유도 필요성에 공감하고 있으며, 대북정책 차별이 보수·진보 성향보다는 정치적 차별화에 따라 이루어 졌다는 점에서 발생하고 있다. 이러한 유사점은 정부 교체와 관계없이 대북정책이 통합될 가능성이 있다는 점을 시사한다.

앞으로의 대북정책은 이러한 통합 가능성을 토대로 북한 행태에 대한 객관적이고 타당한 분석을 시작으로 현실과 이성을 토대로 인내심과 주인의식을 가지고 추진되어야 하며, 이 과정에서 ‘여·야·정 협의체’ 상설화 등 사회적 갈등을 최소화 할 수 있도록 노력해야 한다.

- 주제어: 대북정책, 보수·진보, 북한 인식, 통합 가능성

*대진대 교수, 전 통일부차관
논문 및 저서 2011. “역대정부별 북한 인식과 대북정책 상관성에 관한 연구.”
경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문 등.

I. 서론

북한의 6차 핵실험(2017.9)과 이에 따른 유엔안보리 대북제재결의안 2375호 채택(2017.9), 트럼프 미 대통령의 북한과괴 유엔총회 연설, 그리고 북한 김정은 국무위원장의 ‘초강경 조치’ 성명 발표와 이용호 북한 외무상의 자위권적 대응조치 위협 심야 기자회견 등 한반도 정세가 매우 어려운 상황이다. 그러나 이러한 상황은 남북한 분단사에서 전대미문이거나 새삼스러운 상황은 아니라고 할 수 있다. 분단 72년의 기간 동안 북한은 6.25전쟁을 포함하여 무수히 많은 무력 도발을 해 왔으며, 그때마다 우리의 안보는 매우 어려운 상황에 처하곤 하였다. 동족상잔의 전쟁 폐허에서 GDP기준 세계경제력 12위 국가로 성장한 한국의 저력은 현재와 같은 어려운 정세를 능히 헤쳐 나갈 동력이다.

하지만 이러한 저력이 현재 북한의 핵개발로 조성된 상황을 자동적으로 해결하는 것은 아니다. 우리사회에는 보수와 진보 진영의 대립이 있고 특히, 대북정책에 있어 양 진영간 많은 차이를 보이고 있다. 현재 조성된 북한 핵 문제의 경우에도 보수에서는 ‘핵무장’등 힘에 의한 해결을 강조하고 진보에서는 ‘대화과 협력을 통한 평화적 해결’을 강조하는 입장을 보이고 있다. 이유야 어떻든 과거 중국 명나라와 청나라 교체시기에 청의 무력 침입에 대해 ‘주화파’와 ‘척화파’간 의견 대립으로 효율적으로 대처하지 못했던 사례처럼, 북한의 핵위협에 대한 대응책을 두고 우리 내부적으로 편가르기 식의 과도한 논란에 빠질 경우 북한 핵문제는 북한 의도대로 전개되어 우리의 안보상황이 매우 어려워 질 수도 있다는 우려가 있다.

이러한 우려가 현실화되지 않기 위해서는 우리 사회 보수와 진보 진영간 대북정책에 대한 차이를 좁혀 논쟁과 갈등을 최소화하고 북한

의 비핵화와 변화라는 목표 달성을 위해 효과적이고 일관된 조치를 추진하는 것이 중요하다.

이하에서는 한국에 있어 보수와 진보의 북한에 대한 인식 등 일반적 특성과 함께 대북정책 주요 사안에 대한 보수와 진보의 입장을 살펴보기로 한다. 이후 대북정책 결정 요인과 함께 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지의 보수 및 진보 정부의 대북정책 비교 분석을 통해 효과적이고 일관된 조치 추진을 가능케 하는 보수와 진보의 대북정책 통합 가능성을 모색해 보고자 한다.

II. 한국에 있어 보수와 진보

보수와 진보를 구분하는 기준은 다양하지만, 에드먼드 버크(Edmund Burke)가 ‘편견’으로 집약한 바 있는 ‘관습화되고 구체화된 기존 사회질서에 적응하려는 경향’을 보수로 규정하고, ‘기존 사회질서를 개혁하면서 새로운 질서를 추구하는 경향’을 진보로 규정할 수 있다(김용호·최연식, 2007: 165).

근대화 이후 우리 사회에는 공산주의와 자유 민주주의 등 이념의 차이로 인한 뿌리 깊은 논쟁과 갈등이 있었으며, 현재까지 이어지는 남북 분단 상황을 초래한 주된 요인이기도 하다.

6.25전쟁 종전후 우리 사회는 미국과의 동맹관계를 토대로 자유 민주주의와 반공산주의를 명시적인 국가이념으로 채택하면서 이를 기준으로 보수와 진보의 기준이 설정되었다. 그 결과 친미적이고 성장과 안보를 우선시하는 성향의 사람들을 보수주의자라고 하고, 반미적이고 분배와 이념을 떠난 민족으로서의 통일을 강조하는 성향의 사람들을 진보주의자로 분류하였다(김용호·최연식, 2007: 165-166).

우리 사회 보수와 진보 입장에서 가장 큰 쟁점은 이른 바 ‘북한 불변론’이라고 할 수 있다. 보수 진영에서는 ‘북한은 변하지 않는다’는 입장에서 북한은 개방 의지가 없고 유화 공세와 위장평화 공세로 여전히 대남적화통일전략을 유지하고 있는 위협적 대상으로 보고 있다. 진보 진영은 북한의 변화가 본질적이냐의 문제가 있지만 중국의 실용주의와 같이 천천히 변화하는 과정이라고 인식한다.

보수와 진보의 사회현상을 바라보는 패러다임으로 ‘국가중심적 패러다임’과 ‘민족중심적 패러다임’의 차이가 있다. 보수의 ‘국가중심적 패러다임’은 국가 이익은 일차적으로 국가 안보 확보에 두어져야 한다고 하면서 남북 관계를 두 개의 독립된 국가 관계로 보면서 북한의 국가안보 위협 특성에 중점을 두고 힘에 의한 강한 압박정책을 선호한다. 반면 진보의 ‘민족중심적 패러다임’은 남북문제는 이념보다는 기본적으로 민족 내부문제 차원에서 풀어야 한다고 보며, 북한은 틀림없는 우리 민족의 일원으로 포용과 공존, 공영의 대상이라고 보고 대화와 협력 등 유화정책을 선호한다(강선태, 2008: 10-11).

보수와 진보는 북한에 대한 인식에 있어 차이를 보여주고 있다. 보수는 공산주의는 악(惡)이고 자유민주주의는 선(善)이라는 선형적 판단 기준을 적용하여 북한을 부정적으로 인식한다. 반면에 진보는 북한도 나름대로 합리적 결정을 하는 존재로 북한의 내부적 특성을 이해해 보려는 입장을 보인다.

현재까지도 우리사회 내부에서는 여전히 보수와 진보라는 구분으로 사회 각 분야에서 갈등과 대립 양상을 보여 주고 있으며 남북관계 분야에서 가장 극명한 것처럼 보이고 있다. 김대중 정부의 햇볕정책 이후 북한에 대한 보수와 진보의 인식차이에 따른 갈등은 ‘퍼주기 논란’ 등으로 확연하게 부각되었으며 현재까지도 정도의 차이가 있지만 지속되고 있다(김무경·이갑윤, 2006: 7-9).

우리 사회의 보수와 진보가 북한에 대해 적대적이나 우호적이냐에 의해 구분되는 것은 바람직하지 않다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사회 변화 과정에 있어 기존질서의 유지와 개혁 중 어느 것을 선호하느냐에 따라 보수와 진보를 구분하는 것이 바람직하다. 이런 의미에서 우리사회의 보수와 진보 특히, 남북관계에 있어 보수와 진보는 ‘변형된 보수와 진보’라고 할 수 있다.

Ⅲ. 대북정책 주요 사안별 보수·진보 특성

보수진보 정부를 구분하는 주요 사안으로 대북정책 목표, 통일 및 북한인권 보편성과 특수성, 정치·경제 연계 여부, 상호주의 정도, 북한 변화 접근방식과 정책 수단, 이념과 실용주의 비중, 남북협력과 국제협력의 상대적 비중, 정책결정 체계와 거버넌스 인식 차이를 제시하고 있는 경우도 있다(이규창 외, 2017). 하지만 이러한 사안들은 다소 추상적일 수 있다는 판단 하에 구체성을 띠면서 역대 정부 기간중 계속 진행되어 왔고 논란의 대상이었던 북한 핵, 북한 인권, 대북지원, 남북경협, 남북 교류협력 등을 보수와 진보 정부를 구분하는 대북정책의 주요 사안으로 선정하였다.¹⁾

보수와 진보의 입장 차이가 주요 사안별로 동일하지는 않다. 북한 인권과 남북 경협에 있어서는 상대적으로 입장 차이가 뚜렷하나, 북한 핵, 대북지원, 남북 교류협력의 경우에는 상호 입장이 배타적이지는 않다.²⁾

1) 김용호와 최연식(2007: 182)은 보수와 진보를 구분할 수 있는 논란 이슈로 한미동맹, 대북지원, 국가보안법, 북한 핵, 남북경협을 제시하고 있다.

2) 주요 사안에 대한 보수와 진보 입장은 김형석(2011)의 박사학위 논문

1. 북한 핵 문제

북한 핵 문제는 1993년 북한이 국제원자력기구(IAEA)에 신고한 플루토늄(Pu) 양에 대한 불일치를 검증하기 위한 국제원자력기구의 특별사찰을 북한이 거부하면서 국제무대에 본격적으로 제기되었으며, 2017년 현재까지도 주요 현안이 되고 있다.

북한 핵 문제에 대한 보수와 진보 진영간 입장 차이는 북한의 핵 보유 목적에 대한 인식 차이에서 출발한다. 보수는 국가 중심적 패러다임에 기초하여 북한 핵은 ‘비대칭적 전력 우위’를 통한 우리 안보 위협이라는 공세적 측면을 강조하는 반면, 진보 입장에서는 민족 중심적 패러다임에 따라 북한의 체제 안전 담보라는 수세적 측면을 강조한다. 보수는 안보 위협의 감소에 중점을 두고 한미 공조를 통한 국제적 해결을 중시하면서 국제원자력기구를 통한 핵확산금지조약(NPT) 준수와 이러한 국제규범에 부합하는 북한의 비핵화 조치 선행을 강조한다. 또한 필요시 단기 무력 대응도 불사하며 우리도 핵무기를 가지거나 최소한 ‘핵 주권’은 가져야 한다는 입장이다. 반면, 진보는 당장의 안보 위협을 무시하지는 않지만, 북한의 핵 개발 이유를 내재적으로 이해하면서 남북한이 적극적인 자세로 북미 적대관계 해소 등 근원적 해결에 중점을 두고 대화를 통해 풀어 나갈 것을 강조하면서, ‘통일 후 핵 주권’이 필요하다는 입장을 보인다. 북한 핵 문제 해결과 남북관계와 관련, 보수는 북한 핵문제의 우선적 해결을 선호하고, 진

에서 발췌하였다. 당시 동인은 김형기(2010)와 김용호·최연식(2007), 김일영(2006)의 저서와 논문, 이장희 등 진보와 보수 인사들의 언론에 인용된 의견, 그리고 남북교류 민간단체 인사 중 보수와 진보 인사와의 면담 내용 등을 참조하여 정리하였다. 주요 사안에 대한 보수와 진보 입장에 대해 다른 평가가 있을 수 있으나, 이는 보수와 진보 입장이 배타적이기 보다는 정도의 차이가 있는 융합적인 경우가 많음에 기인한 것으로 판단된다.

보는 북핵문제와 남북관계의 병행 발전을 선호한다.

2. 북한 인권 문제

북한 인권 문제는 1990년대 중반이후 식량난으로 굶주린 북한주민들이 북한을 탈출하면서 국제사회에 알려졌고, 이후 주된 관심대상이 되어 왔다.

보수는 ‘자유권’을 우선시하는 입장에서, 직접적이고 공개적인 인권 개선 압력을 하면서 유엔인권이사회의 북한인권 논의와 민간단체 인권 활동에 적극 참여하고 지원하는 입장이다. 반면, 진보는 ‘사회권’을 우선시하면서 인권문제 제기가 내정간접적 측면이 강해 오히려 인권 상황을 악화할 수 있다는 우려에서 공개적으로 제기하기 보다는 북한 당국이 스스로 개선할 수 있는 환경을 조성하는 것이 바람직하다는 입장이다.

3. 대북지원 문제

대북지원 문제는 1995년 북한의 가뭄과 홍수에 이은 극심한 식량난으로 많은 수의 기아 사망자가 발생하고 이에 대해 우리와 국제사회가 긴급구호 지원을 하면서 본격적으로 제기되었다.

보수는 군사적 전용을 우려하여 분배 투명성을 강조하면서 민간단체의 무분별한 대북지원 활동을 통제하고 정치·군사적 상황을 감안해서 추진되어야 한다는 입장이다. 즉, 핵 개발에 재정을 투입하면서 북한주민의 민생을 돌보지 않는 북한정권의 부도덕성을 강조한다. 반면, 진보는 북한 당국과 북한 주민을 분리하여 분배투명성도 중요하지만 도움을 필요로 하는 북한주민에 대한 실제 지원이 보다 중요하며, 정치·군사적 상황도 감안하지만 인도주의를 보다 강조하는 입장이다. 대

규모 지원, 지속적인 개발지원을 선호하고 민간단체의 대북지원 활동을 적극 조장하는 입장이다.

4. 남북경협 문제

남북경협 문제는 1984년 북한의 ‘합영법’ 채택이후 시작될 수 있는 여건은 마련되었으며 1987년 노태우정부의 ‘7.7선언’으로 법적으로 허용되었다. 대우가 1995년 5월 정부 승인을 받아 실시한 남포공단내 가방제조 사업이 남북경협의 최초 사업이다. 이후 남북경협은 2016년 2월 개성공단 전면중단 이전까지 진행되었다.

북한은 막대한 지하자원³⁾과 저렴하고 우수한 노동력 등 잠재적인 경쟁력이 있음에도 불구하고 투자보장 미흡과 북한 정세의 불안정으로 인해 투자 리스크가 큰 특성을 갖고 있다.

보수는 기본적으로 경제성 원칙에 입각해서 투자보장 등 제도적 장치가 우선되어야 하며, 투자 전망이 있는 분야부터 소규모의 점진적 남북경협을 선호하면서, 정치적 상황을 고려하여 대북투자를 제한하는 ‘정경 연계’ 입장이다. 반면, 진보는 경제가 평화를 견인한다는 접근에서 다소 경제성이 떨어지더라도 민족 협력 차원에서 정치적 상황에 영향 받지 않고 전방위적이고 지속적으로 남북경협을 추진하는 것이 바람직하다는 ‘정경분리’ 입장을 가지고 있다.

3) 북한자원연구소(소장 최경수)는 2011년 8월 23일 보도자료를 통해 “최근 광물 국제가격 상승으로 북한의 주요 지하자원 잠재가치가 2011년 7월 현재 기준으로 2009년에 비해 39.3% 증가한 10조 4천억 달러로 커졌다”고 추정하면서 “남한은 같은 기간 44.5% 증가한 4천 700억 달러로 추정된다”고 밝혔다.

5. 남북 교류협력 문제

남북 교류협력 문제는 민주화시대 이전에는 정부로부터 탄압을 받는 비제도권 운동 형태로 전개되었으나, 1985년 남북 이산가족 고향 방문단과 함께 서울과 평양간 예술단 교환 공연을 시작으로 제도권 내에서 진행되었다. 1990년대에는 남북 교류협력에 대한 법적 기반이 마련되고 예술 공연·체육 분야를 중심으로 한 간헐적인 교류협력이 진행⁴⁾되었다. 2000년 남북정상회담을 계기로 교류협력의 분야가 다양화되고, 단순 인적 왕래에서 인적·물적 교류가 동반되는 협력사업 형태로 발전되었다.⁵⁾

보수는 북한의 교류협력 제의를 전형적인 통일전선전술로 인식하고 ‘국가보안법’ 정신을 중시하면서 제한적이고 엄격한 입장을 보인다. 반면, 진보는 남북 이질감 해소에 주안을 두고 ‘남북교류협력법’ 정신을 중시하여 광범위하고 자유로운 교류협력이 바람직하다는 입장이다.

IV. 역대 보수·진보 정부 대북정책 비교 분석

대상 시기는 남북관계에 있어 핵심사안인 북한 핵문제가 대두된 1993년 김영삼 정부부터 시작하여 1998년 김대중 정부, 2003년 노무현 정부와 2008년 이명박 정부, 그리고 2012년 박근혜 정부로 하기

4) 1990년 8월 『남북교류협력법률』 및 『남북협력기금법률』이 제정·시행되었으며, 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구선수권대회에 남북 단일팀이 출전한데 대해 최초로 남북협력기금을 지원하였다(통일부, 1996).

5) 개성 만월대 발굴조사 등 역사·문화재 분야, 거례말 큰사전 편찬사업 등 교육·학술 분야 등 여러 분야에서 교류와 협력 사업이 진행되었다(통일부, 2016).

로 한다.⁶⁾ 이들 정부를 선택한 이유는 북한 핵문제를 포함한 대북정책 주요 사안들이 계속 유지되었다는 점과 함께 1993년 김영삼 정부 출범과 함께 민주화이후 남북문제에 대한 보수와 진보의 북한인식 차이가 대북정책에 있어서 차이를 가져올 수 있는 사회적 환경이 조성되었기 때문이다. 그 이전까지는 학계는 물론 정부와 사회 전체적으로 반공산주의 패러다임이 우세하고 이에 반대되는 패러다임은 정부 공권력과 사회적 분위기가 수용할 수 있는 상황이 아니었다(고유환, 2000).

이하에서는 대북정책을 결정하는 요인에 대해 살펴보고, 역대 보수·진보 정부의 대북정책 내용을 주요 사안별로 비교 분석해 보기로 한다.

1. 대북정책 주요 결정요인

‘정책결정’이란 행정기관이 국가목표 달성을 위해 정책대안을 탐색하고 그 결과를 예측분석하며 채택하는 동태적 과정을 말한다. 정책결정 요인은 정책결정자 인식과 정책 환경, 그리고 정책 대상이다.

대북정책은 북한을 상대로 한반도 평화통일을 이루기 위한 정부 정책을 말하며 일반적인 정책과 같은 결정 과정을 거치고 유사한 결정요인으로 이루어진다.

대북정책 결정요인에는 우선 정책 결정자의 인식이 있다. 역대 대통령과 통일부 장관의 개인적 경험과 가치관 등에 따른 보수 및 진보 성향이 북한에 대한 인식의 차이를 가져오고 이러한 인식의 차이가 대북정책에 영향을 주었다.

6) 황지환(2017)은 김대중 정부와 노무현 정부를 진보 정부, 이명박 정부와 박근혜 정부를 보수 정부로 구분하고 두 정부간 대북정책의 차이가 있다고 보고 있다.

다음으로 정책 환경 요인이 있으며, 한반도의 지정학적 상황이라고 할 수 있다. 한반도 문제는 1945년 해방 당시 동서 냉전 구도 하에서 출발했으며 정도의 차이는 있지만 현재에도 이러한 대결적 구도가 존재하고 있다. 1990년 동서 냉전의 시대가 막을 내리고 국제사회가 이념의 장벽을 넘어 상호 협력하는 환경임에도 불구하고 한반도의 지정학적 상황은 여전히 미국, 한국, 일본의 자유 진영과 중국, 북한, 러시아의 공산 진영으로 나뉘어져 있다.⁷⁾ 한반도 문제에 대한 마일-중러 등 주변국의 입장과 이들 국가와 북한 및 우리나라와의 관계는 대북정책에 많은 영향을 주고 있다. 특히 미국과 중국의 대한반도 정책은 우리의 대북정책 주요 영향 변수이다. 이와 함께 국내 정치권 구성과 시민단체 활동, 언론을 포함한 국민 여론 등 국내 환경도 있다.

다음으로 대북정책의 대상인 북한 요인이다. 북한은 한반도 주변 정세와 북한 내부 상황에 따라 대남 및 대외 정책의 변화를 보여 왔다. 북한은 그동안 ‘자주, 평화, 민족 대단결’을 주장하면서, 북한 체제에 위협이 되지 않는 수준에서 남북관계를 관리해 왔다. 1차 및 2차 남북 정상회담 등을 통해 남북관계에서 일정부분 진전을 보여주었지만 군사 분야를 포함해서 북한 체제의 개혁과 개방으로 이어질 수 있는 분야에 대해서는 북한 체제 안전을 위협한다는 인식에서 소극적인 태도를 보여주고 있다. 대외적으로 전통 우방국인 중국의 지원을 배경으로 핵 문제를 활용한 미국과의 직접 협상 등을 통해 자신들의 체제 안전과 나름대로의 발전을 도모하는 태도를 보이고 있다.

7) 엄상윤(2011: 44-56)은 냉전구도 해체와 더불어 세계차원의 양극 체제는 해체되었지만 동아시아 지역은 여전히 양극 체제의 그림자가 남아있고, 한국, 일본, 대만을 아우르는 미국 진영과 소련을 대신한 중국이 북한을 아우르면서 양극 체제를 이루고 있다고 설명한다.

2. 보수 정부

1) 김영삼 정부

김영삼 정부는 자유주의적 보수 성향의 정부로 평가되며, ‘민족공동체 통일방안’을 마련하였다.⁸⁾

북한 핵문제에 있어 철저한 한미 공조하에 단기 무력대응도 불사한다는 북한 핵의 무조건적 폐기 정책을 선택하고 ‘핵 가진 자와는 악수하지 않겠다’는 강경한 자세를 보였다. 반면 김일성 사망으로 무산이 되었지만 남북 정상회담을 통해 북한 핵 문제를 해결해 보려 하였고, 4자회담을 통해 남북 및 미북간 적대관계 해소 등 북한의 주장을 감안한 해법 마련 노력과 함께 미 행정부의 영변 폭격에 반대하는 등 진보 성향 요소도 보여 주었다.

북한 인권 문제의 경우 비전향장기수 이인모 송환이 있었으나, 북한 핵문제로 더 이상 진전이 없었으며, 북한 식량난으로 자유권 중심의 북한 인권에 대한 보수 성향 정부다운 문제 제기가 없었다.

대북지원에 대해서 당국차원에서는 국내산 쌀 15만 톤 지원이외에 대한적십자사(이하 한적)를 통한 간접 지원을 하였으며, 민간의 지원은 ‘한적을 중심으로 한 창구 단일화’로 통제하고, 엄격한 분배투명성 확보를 요구하는 등 보수 성향을 보여 주었다.

남북 경협에 대해서는 북한 핵문제 상황이 어렵고 북한 투자환경이 열악하여 수익 창출이 어렵다는 시장주의적 판단에 근거하여 일정규모(500만 불)이상 대북투자를 제한하고, 시범적 수준에서 민간기업 중심으로 남북 경협을 추진하였다. 이는 개별 기업의 대북 투자는 수익

8) 김영삼 대통령의 경우 모친이 1960년 경남 거제 침투 무장공비에 의해 사망하는 등 특이한 경험으로 북한에 대해 좋은 감정을 갖고 있었다고 볼 수 없다.

성에 기초한 자율적 판단에 의해 이루어지도록 하는 보수 성향을 반영하고 있다. ‘정경분리’라는 진보 성향 특성과는 달리 남북 경협을 북한 핵 문제 등 정치·군사적 사안과 연계시켜 추진하였다.

남북 교류협력의 경우 대북경수로사업과 쌀 15만톤 지원을 위한 제한된 교류가 있었으나, 북한 핵문제로 인해 한반도 상황이 불안정해짐에 따라 다양한 분야에서의 인적·물적 교류협력으로 이어지지 않았다. 이는 민간의 교류협력을 정치·군사 상황과 연계시키고 제한하는 보수 정부의 성향이 반영된 것이다.

2) 이명박 정부

이명박 정부는 진보 정부 10년 후 등장한 실용주의적 보수정부로 평가되며, ‘비핵개방3000’으로 상징되는 ‘상생과 공영의 대북정책’을 추진하였다.

북한 핵문제와 관련해서 안보에 대한 위협 감소를 우선시하여 남북한 및 미국, 일본, 중국, 러시아가 참여하는 6자회담 재개를 위해서는 북한의 사전조치⁹⁾가 행동으로 이루어 져야 하며, 북한 우라늄 농축계획(UEP)도 해결되어야 한다는 강경한 입장을 유지하였다. 2009년 2차 북한 핵 실험과 장거리미사일 발사시 미국 주도의 확산 방지구상(PSI)에 이전 참여 정부와는 다르게 전면 참여하는 등 ‘힘에 의한 해결’이라는 보수 성향을 뚜렷하게 보여주었다. 반면 북한의 체제 안전 우려를 포함한 북한 핵문제의 근원적 해결 방안을 담은 ‘그랜드 바겐’을 제시하여 이전 진보 정부의 ‘포괄적 협의’노력을 이어가기도 하였다.

9) 북한의 ‘9.19 공동성명’이행의지 확인, IAEA사찰단 복귀, 우라늄농축시설 중단, 핵 실험 및 미사일 발사 유예 등을 6자회담 재개의 비핵화 사전조치로 요구한 것으로 알려지고 있다.

북한 인권 문제는 유엔 북한 인권결의안 공동 제안국으로 적극 참여하는 등 정부 및 민간단체 차원에서 직접적이고 공개적인 문제 제기를 함으로써 보수 성향을 뚜렷하게 보여주었다.

대북지원 문제에 있어서는 북한 핵개발 비용과 북한 식량난 해결 비용을 비교하면서 북한 당국의 태도변화에 강조를 두고, 엄격한 분배 투명성과 지원 대상의 적절성 강조 등 보수 성향을 보여주었다. 하지만 북한지역 수해 등에 대한 긴급 구호와 영유아 등 취약계층에 대한 지원, 신종 플루 백신 지원 등 이전 진보 정부에 비해 활발하지는 않았지만 대북지원의 흐름은 유지되었다.

남북 경험에 있어서는 지원성 경제협력은 적절하지 않다는 입장에서 국제적 수준의 투자 보장과 자유로운 기업 활동 여건 조성에 강조점을 두었다. 북한 핵문제 해결과 남북 경험 확대를 연계하여 2008년 출범시부터 개성공단의 2단계 개발을 보류하였다. 2010년 ‘5.24조치’로 개성공단을 제외한 여타 남북 경험 사업을 중단하였다. 이는 김대중 정부시절 서해상 군사 충돌 상황에서 동해상에서 금강산 관광선이 출항했던 상황과 대비되는 보수 성향의 반영이라고 하겠다.

남북 교류협력에 있어서는 민간부문의 교류협력이 북한의 통일전선 전술차원에서 이용될 수 있다는 입장에서 보수 성향의 엄격함을 보여주었다. 다만, 인도지원 및 종교 등 비정치적 교류협력에 대해서는 사안별로 제한적으로 허용하는 등 전면적인 차단 상황은 아니었다.

3) 박근혜 정부

박근혜 정부는 대북정책으로 남북한간 상호신뢰에 기초하여 남북관계 발전을 추진해 나간다는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 추진하였다. 그러나 북한의 연이은 핵 실험 등 도발과 이에 대응한 제재 우선의 조치,

그리고 이에 대한 북한의 반발로 인한 남북관계 경색과 국내적으로 대통령 탄핵 상황으로 인해 제대로 된 대북정책을 추진할 여건이 되지 못했다.

북한 핵문제와 관련해서 북한의 3,4,5차 핵 실험과 장거리 미사일 발사 등으로 인해 유엔 무대중심의 국제 제재와 외교적 압박, 그리고 개성공단 중단 등 독자 대북제재에 집중하면서, 6자회담 등 외교적 방법을 통한 해결은 상대적으로 약화되었다.

북한 인권 문제는 보수 성향에 맞게 자유권을 강조하면서 공개적이고 직접적인 문제 제기를 하였다. 2016년 자유권과 사회권이 포함된 북한인권법 제정과 함께, 정부 내에 북한인권기록센터와 북한인권기록보존소를 설치하여 북한당국의 인권침해 사례를 기록하고 있다.

대북지원 문제에 있어서는 2014년 드레스덴 구상 등을 통해 국제기구의 모자보건의사업 등에 대한 지원이 추진되었으나, 북한의 핵개발로 인해 본격 추진이 이루어지지 않았으며, 민간차원에서도 유진벨의 결핵약 지원을 제외하고 의미 있는 지원은 이루어지지 않았다.

남북 경험에 있어서는 나진-햇산 프로젝트와 경원선 복원 사업, 이산가족 문제와 연계한 금강산관광 재개 검토 등이 있었으나 북한의 핵개발과 국제사회의 제재 분위기로 개성공단을 중단하는 등 정치와 경제를 연계하는 보수 성향을 강하게 보여 주었다.

남북 교류협력에 있어서는 인천 아시안게임 북한선수단 참가와 우리 여자 축구단 평양 경기 참가, 개성만월대 공동 발굴 및 전시회, 양대 노총 평양 축구대회 등 비정치적 분야의 교류협력이 진행되었으나, 남북관계 진전 등의 확산 효과가 없었으며, 2016년 1월 북한의 4차 핵실험이후 전면 중단되었다.

박근혜 정부 기간 중에는 북한 김정은의 ‘핵경제 병진노선’에 따른 일관된 핵 개발과, 우리 및 국제사회의 제재가 상호 충돌하면서 대북

정책은 안보 우선의 보수 성향이 강했던 것으로 평가된다.

3. 진보정부

1) 김대중 정부

김대중 정부는 ‘화해협력의 대북정책(햇볕정책)’을 추진하였으며, 대통령 전력에 대한 색깔론을 의식해서인지 보수에서 중시하는 안보와 한미동맹을 강조하고 보수배경 인물을 대북정책 주요자리에 위치시켰다.

북한 핵문제 성격이 남북 문제이자 국제 문제이며, 북한과 국제사회와의 적대관계 해소가 문제해결의 근원적 요소라는 인식을 가졌다. 이전 정부에서 태동된 4자회담 등 국제적 틀을 존중하면서, 핵 폐기 요구와 함께 북한과 국제사회 특히 미국과의 적대관계 해소를 위한 관계개선을 적극 중재하였다. 특히 클린턴 미 행정부 기간 중에 이루어진 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 방미¹⁰⁾와 올브라이트 미 국무장관의 방북이 그 노력의 결과이다.

북한 인권 문제에 대한 북한의 민감성을 감안해서 자유권에 대한 직접적이고 공개적인 문제 제기 대신 사회권을 강조하는 입장에서 대북지원 및 남북 경협 등을 통해 북한주민의 실질적인 인권개선을 도모하는 방향에서 북한 인권 문제를 다루어 나갔다. 역대 정부 최초로 북한인권 전담팀을 정부(통일부)내에 설치하였다.

대북지원은 소량이더라도 그리고 우회적으로라도 북한주민에게 실

10) 2000년 6월 남북 정상회담 이후 미·북 관계는 급속히 개선되는 양상을 보였다. 2000년 10월 조명록 북한 특사가 방미하여 ‘미·북 공동선언’(공동커뮤니케)과 한반도 긴장상태 완화를 위한 평화보장체제(4자회담 등 여러 가지 방도) 등에 대해 의견 교환을 하고 클린턴 미 대통령의 방북에 합의하였다(통일부, 2001).

질적으로 지원됨을 중시하였고, 남북관계 상황과 연계하지 않고 추진하였다. 민간 지원의 경우 이전 정부의 ‘한적장구 단일화’방침을 변경하여 민간단체가 일정 수준 분배투명성을 보장한다면 북한에 대해 직접 지원을 할 수 있도록 하고 민간 자금이 일정부분 정부 자금을 지원(매칭 펀드)하는 제도 도입 등 진보 성향의 특징을 분명하게 보였다.

남북경협외의 경우 서해상 군사 충돌 상황에서도 동해상에서 금강산 관광선이 출항하는 등 정경분리 원칙에서 남북경협을 적극 추진하였다. 북한에 대한 투자 리스크와 단기적인 수익 기대 곤란 등 경제성 부족을 감안해서 민간부문이 하기 어려운 인프라 분야와 공단 개발 등 분야는 당국이 직접 나서는 적극성으로 보여 주었다. 아울러, 투자 보장, 이종과세방지, 남북 상사분쟁 해결, 청산결제에 관한 합의서 채택 등 보수 성향 정부에서 선호하는 북한에 대한 투자 리스크 완화를 위한 제도적 장치 마련에도 노력하였다.

남북 교류협력에 대해서는 점과 선의 논리에 따라 다양한 분야 교류협력을 적극 권장하였다. 2000년 남북정상회담이후 종교, 역사, 언론, 교육 등 여러 분야에서 6.15공동선언 실천을 내걸고 교류협력이 활발하게 이루어 졌다.

2) 노무현 정부

노무현 정부는 이전 김대중 정부시절 대북정책 추진 성과를 이어받았으며, 북한을 이해하는데 있어 북한의 특수성을 강조하는 내재적 접근과 함께 한반도 문제의 주도적인 해결을 강조하는 방향에서 ‘평화와 번영의 대북정책’을 추진하였다.

북한 핵문제의 경우 북한이 핵을 가질 수밖에 없는 북한 나름의 이유가 있음을 감안해서, 일방이 아닌 쌍방의 이해관계를 포괄적으로 고

려하고 근본적으로 해결하는 방향으로 접근해야 한다는 입장을 보였다. 이러한 입장에서 특사 파견 등 남북간 직접 해결 노력과 함께 상호 대립된 입장을 보인 미국과 북한을 설득하는 등 적극적 중재 노력으로 남북한과 미, 일, 중, 러가 참여하는 6자회담이라는 새로운 북한 핵문제 해결의 국제적 틀을 마련하였다.

북한 인권에 대해서는 진보 성향 정부답게 간접적이고 조용한 접근 방식을 고수하였다. 식량지원 등을 통해 북한주민의 열악한 생존권 개선에 도움을 주고 북한 당국 스스로 북한주민 인권 개선을 위해 노력하도록 유도한다는 입장을 견지했다. 그러나 2006년 북한의 핵실험 등 도발적 조치와 국내 및 국제사회의 북한에 대한 비판적 입장을 감안하여 ‘유엔의 북한 인권결의안’에 찬성하기도 하였다.

대북지원과 관련해서는 북한의 핵 실험과 장거리미사일 발사로 일시적으로 중단된 바 있으나, 대체적으로 남북간 정치 군사적 상황에 연계하지 않고 김대중 정부시절 이어져 왔던 식량과 비료 지원, 그리고 민간 지원이 활성화되는 등 진보 성향의 정책이 적극 구현되었다. 특히, 단순한 물자 전달이 아닌 협동농장과 빵공장 지원 등 ‘고기 잡는 방식’을 전수해 주는 방식으로 대북 지원이 진화하는 모습을 보였다.

남북 경협은 ‘경제가 평화를 가져 온다.’는 ‘평화경제론’에 입각해서 정경분리 원칙하에 본격적으로 추진하였다. 특히 개성공단 사업을 평화협력 사업이라는 인식에서 적극 추진하였고, 남북교역·투자 상담을 위해 2005년 10월 남북경제협력협회사무소를 개성공단 내에 설치하는 등 남북 경협이 경제성을 갖고 이루어 질 수 있도록 제도적 보장 장치 마련을 위해 노력하였다.

남북 교류협력의 경우 민간부문의 다양한 접촉과 교류를 적극 권장하였으며, 6.15 및 8.15 남북 공동행사 개최와 북한 김기남 노동당 비서 일행의 국립 현충원 참배 등이 진행되었다. 아울러 민간단체의 남

북 교류협력 소요 비용에 대해 남북협력기금에서 적극 지원하는 등 진보 성향의 정책방향이 뚜렷하게 나타났다.

4. 역대정부 대북정책 비교 분석

역대 보수진보 정부는 각기 다른 성향을 가지고 대북 정책을 차별화하려는 노력을 하였으나, 다음과 같은 유사점을 보여주고 있다.

우선 북한을 안보에 대한 위협이자 같은 민족으로 대화와 교류협력의 대상이라는 이중적 성격으로 인식하고 호전적인 북한 당국과 같은 동포인 북한 주민을 분리해서 접근하는 것이다. 역대 정부 모두 정도의 차이는 있지만 북한의 도발에는 확고하게 대응하면서도 한반도 평화 유지와 평화적 통일을 위해서는 북한과 적절한 수준의 대화와 협력의 필요성은 인정하고 이를 위해 노력하였다. 아울러 북한 내 급변 사태 등 예상치 못한 상황에 대비해야 하지만 점진적이고 평화적인 통일을 지향한다는 공통성도 있다.

북한 핵문제에 있어서는 국제사회와의 협력과 남북간 해결 노력이 조화를 이루어야 하며, 남북관계 진전과 북한 핵문제 해결이라는 두 개의 트랙이 선 순환적 관계에 있어야 한다는데 공감대가 있다. 아울러 북한 핵문제 발생이 북한의 체제 불안 우려와 함께 북한의 호전성에서 오는 측면을 감안해서 북한과 미국, 일본 등 국제사회와의 관계 개선과 북한의 개혁과 개방 유도 등 포괄적인 접근이 필요하다는 점에 대해서도 별다른 이견이 없다.

북한 인권에 대해서는 공개적으로 요구하는 강도 차이는 있지만 북한 인권상황이 매우 열악하며, 개선을 위해 당국과 민간차원의 노력이 필요하다는 점에 인식을 같이 하고 있다. 유엔 대북인권결의안 채택 등 국제사회의 북한인권 개선 노력에 동참하며 북한주민의 인권이 실

질적으로 개선되도록 내실 있게 노력한다는 공통점이 있다.

대북지원에 있어서도 북한은 식량사정이 열악하며 지원의 필요성이 있고, 긴급 구호 및 어린이 노약자 등 취약계층에 대한 지원은 필요시 실시한다는 유사점을 보여주고 있다. 지원 물품의 분배투명성의 경우 요구 정도의 차이는 있지만, 군사적으로 전용되거나 북한체제 유지에 기여해서는 안된다는데 인식을 같이하고 있다. 지원창구 단일화는 사라지고 단순 물자 전달보다는 협력 방식의 근본적인 해결 방안이 필요하다고 보면서 국제기구를 통한 지원보다는 남북간 직접 지원을 선호한다는 공통점이 있다.

남북경협외의 경우 북한과의 경제협력이 우리의 경제성장과 미래 통일에 대비한 투자 성격을 갖고 있다는 인식을 공통으로 가지면서 투자보장, 3통(통행, 통신, 통관) 실현 등 남북경협의 안정적 추진을 위한 제도적 장치 마련과 함께 남북경협 보험 등 내부 지원제도 정비도 보수 진보 정부 구분 없이 꾸준하게 이루어 졌다.

남북 교류협력에 있어 보수 정부가 북한의 통일전선전술차원의 접근을 경계함에 따라 정치적 논란이 제기되는 교류는 제한되었으나, 종교 문화 등 비정치적 분야의 교류협력은 보수진보 정부의 변화에도 불구하고 계속 이루어져 왔다.

‘정경분리 여부’와 ‘북한인권 강조점’ 그리고 ‘민간교류와 통일전선전술 연관성’ 부분에 있어 보수와 진보 정부간 뚜렷한 입장 차이가 있는 것처럼 보이지만, 이 부분에 있어서도 보수와 진보 정부간 유사한 방향으로 수렴될 가능성이 매우 높아 보인다.

우선 정치 군사적 상황과 북한과의 경제협력 연계문제이다. 보수정부는 기본적으로 ‘정경 연계’를 선호하고 진보 정부는 ‘정경 분리’를 선호하는 것으로 보인다. 하지만 보수는 특성상 이익이 된다면 전쟁 중에도 사업은 한다는 자본주의적 성향이 강하고, 진보라고 하더라도

정치 군사적 상황을 완전히 무시하기 어렵다는 특성이 있다. 역대 보수 정부 내에서 ‘5.24 조치’시 개성공단을 유지하고 국제 제재 하에서도 나진-하산 물류사업 추진 등의 사례가 있고, 진보 정부에서도 관광객 역류사건시 관광객 신변안전보장 차원에서 금강산 관광 사업을 일시 중단하는 등의 사례가 있었음을 감안할 때 유사성이 전혀 없는 것이 아니다. 특히 미국의 대북적성국교역금지법 등 양자 제재와 유엔안보리 대북제재 결의 등을 무시하기 어렵고 북한의 극단적인 도발 시 국민들이 갖는 북한에 대한 반감과 신변안전에 대한 불안 등으로 ‘정경분리’를 하고자 해도 사실상 ‘정경연계’현상이 나타나고 있다.

다음으로 북한인권의 경우 보수단체는 자유권에, 진보단체는 사회권만을 강조하는 경향이 있는 것이 사실이다. 하지만 보수와 진보단체 모두 인권의 개념에 자유권과 사회권을 포함하고 있으며, 북한인권 개선에 있어 양자를 모두 다 고려해야 한다는 공통된 인식을 가지고 있어 2016년 3월에 제정된 북한인권법에 의한 북한 인권재단 등을 통해 보수와 진보 단체간 소통과 조율이 이루어지고 장애인 인권 개선 등 상호 이견이 적은 분야에서부터 협력해 나간다면 갈등보다는 통합의 가능성이 높다고 하겠다.

보수 정부는 민간 교류가 북한의 통일전선전술차원에서 이용되어지는 만큼 엄격히 제한되어야 한다는 입장인 반면, 진보 정부는 북한을 변화시키는 다양한 통로로 민간 교류가 자율적으로 이루어지도록 최대한 보장해 주어야 한다는 입장을 보이고 있다. 이 경우에도 북한의 실상과 의도에 대해 우리 민간단체가 충분히 인지하고 있으며, 자유민주주의에 대한 확고한 수호 의지를 통해 북한에 이용될 가능성이 극도로 낮고 오히려 민간교류를 통해 북한주민들이 더 영향을 받는다는 측면을 고려해 볼 때 북한의 시대착오적인 통일전선전술에 대한 경계의 수위는 점차적으로 낮아질 가능성이 높다고 하겠다.

V. 보수·진보정부 대북정책 통합가능성 모색

역대 정부의 보수진보 성향에 따라 대북정책이 많은 차이가 있을 것이라는 일반적인 통념과는 달리 역대 보수진보 정부의 대북정책은 앞에서 살펴본 바와 같이 많은 부분에서 유사점을 보여주고 있다. 이러한 유사점을 가져온 요인 중 가장 중요한 요인은 대북정책이 정부 단독으로 결정되는 것이 아니라는 점이다.

보수와 진보 정부별로 차별성 있는 대북정책을 구상할 수 있으나, 정책 환경인 북한과 미국 등 국제사회, 우리 국내 여론 등에 의해 영향을 받는 현실적인 강한 제약요인이 있다. 이 결과로 실제로 구현되는 보수와 진보 정부의 대북정책은 많은 부분에서 유사할 수밖에 없는 것이다.

우선 북한의 일관된 대남태도가 보수와 진보 정부의 구분을 흐릿하게 하였다. 북한은 일관되게 자신들에게 유리한 환경을 조성하기 위해 상황을 보아가며 긴장과 도발, 대화와 협상 등 강경과 유화적인 태도를 번갈아 보여 왔다. 보수 및 진보 정부 모두 대북정책을 추진함에 있어 이러한 북한의 태도에 영향을 받을 수 밖에 없었다. 북한이 도발적으로 나올 때는 진보 정부도 대북지원 중단 등 강경책을 선택할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었으며, 보수 정부도 북한의 도발적 태도에 대해 강경한 입장을 보이면서도 한반도 상황의 안정적인 관리라는 측면에서 다소 유연한 조치를 취하게 되었다.

다음으로 국제사회 특히 주변국 한반도 정책 특성에 따른 영향이다. 국제사회 한반도 정책은 우리 정부 대북정책에 많은 영향을 주었다. 보수 성향의 김영삼 정부시절 진보 성향의 미국 클린턴 정부가 들어섰고, 진보 성향의 김대중 정부와 노무현 정부시절에는 보수 성향의 미국 부시 정부가 한반도 정세에 영향을 주었다. 보수 정부인 이명박

정부시기에도 진보성향의 미국 오바마 정부가 들어서서 북한에 대한 정책에 영향을 주었다. 아울러 북한과 우호관계인 중국과 러시아의 한반도 정책도 우리의 대북정책 방향을 결정하는데 영향을 주었다. 이러한 국제적 환경은 보수 정부와 진보 정부가 공통적으로 각기 다른 성향의 정책을 현실적으로 수용하게 되는 요인으로 작용하였다.¹¹⁾

국내 여론의 경우 1989년 민주화 이후 북한문제에 대한 정보가 온라인이나 오프라인에서 비교적 자유롭게 유통되었고 성숙된 일반국민의 정치의식과 시민단체의 정부에 대한 비판 감시기능 활성화는 정부의 대북정책 독점을 허용하지 않았다. 이러한 국내 환경요인으로 인해 역대 정부는 보수와 진보의 차이에도 불구하고 각기 다른 진영 의견을 무시할 수 없는 상황이 되었다.

두번째로 보수와 진보 정부 모두 ‘민족주의’적 성향에서 자유 민주주의에 의한 평화적 통일이라는 목표¹²⁾를 공유하고 있으며, 전쟁 방지 등 한반도 평화 유지에 대한 인식을 같이 하고 있다는 점이다. 역대 정부 모두 ‘민족공동체 통일방안’에 따른 북한의 개방과 변화, 점진적이고 단계적인 통일을 위해 북한과 대화 협력을 해 나간다는 접근에 대해 부정하지 않았으며, 정도의 차이는 있지만 ‘당근과 채찍’을 함께 사용하였다. 남북 군사 충돌이 발생하면 1950년 한국전쟁이후 어렵게 이룩한 GDP기준 세계 12위의 성과물이 파괴되고 이를 회복하기 위해서는 또 다른 수십 년의 복구기간이 필요하다.¹³⁾ 이러한 점에서

11) 황지환(2017)은 남북관계는 국제정치와 밀접하게 연결되어 있으며, 커다란 영향을 받는다고 분석하고 있다. 전재성(2016)도 한반도문제에 대한 주변국 입장차이로 북핵문제 해결 등에 어려움이 있다고 지적하고 있다.

12) ‘대한민국은 통일을 지향하며, 자유 민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.’(대한민국 헌법 제4조).

13) 1994년 ‘1차 북한 핵위기’ 당시 클린턴 행정부가 만든 전쟁 수행 시나리오에 따르면 개전 1주일 이내 군 병력 최소 100만명 사망, 민간인은 약 500만명 사상자가 나오고 경제적으로 1,000억 달러의 손실

역대 정부는 전쟁 위협 요인인 북한을 잘 관리하고 위협이 되지 않는 방향으로 순치시킬 필요성을 함께 갖고 있었다.

이와 함께 보수와 진보 정부 대북정책 수단이 대부분 상호 배타적이 아니라는 특성이 있다. 즉, 상황에 따라서는 보수 정부가 진보 정부 정책 수단을 선택해도 만족스럽지는 않지만 대북정책 목표를 달성하는데 장애가 발생하지 않는다는 점이다. 예를 들어 대북지원에 있어 분배투명성 요구는 보수와 진보의 본질적 차이보다는 어느 정도나 하는 요구 강도의 문제이다. 민주화 이후 정치과정에서 대북정책이 정치적 전면에 나서고 쟁점화는 되었지만 실제로 있어 대북정책 차이는 역대정부 보수진보 성향과는 큰 연관성이 없었다.¹⁴⁾ 즉, 대북정책은 보수와 진보라는 이념적 특성보다는 정치적 차별화의 과정으로 이해되며, 이럴 경우 보수 정부에서도 진보 성향의 요소를 수용 가능하고 진보 정부도 보수 성향의 요소를 수용 가능하다고 하겠다.

앞에서 살펴본 유사점 발생 요인을 감안할 때 우리들이 통념적으로 생각하는 것과는 달리 보수 정부와 진보 정부의 대북정책은 통합 가능성이 충분히 있다고 판단되며, 과거에도 일정부분 통합된 형태로 추진되었다고 할 수 있다.¹⁵⁾

과 3,000억 달러의 피해 복구 비용이 예상된다. 『시사in Live』, “한반도 전쟁 시뮬레이션 해봤더니...하루만에 240만명 사상.” 2010년11월 29일자, <http://http://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=7482>(검색일: 2017년10월25일).

- 14) 강원택(2010)은 ‘북한변수가 한국사회 정치적 갈등의 중요한 요인으로 작용해 왔지만, 사실 보수, 중도, 진보집단간 시각의 차이는 예상만큼 일관되고 포괄적인 형태를 보이지 않았다’고 주장한다.
- 15) ‘대북정책을 전략적 지속이 필요한 부분(거시적인 정책프레임, 정책목표 및 정책범주)과 기술적 변화를 모색할 수 있는 부분(미시적인 실행방안, 목표달성을 위한 세부적인 과제)으로 구분하고, 역대 정부는 단기적인 기술적 변화에서의 차별화 부각에 몰두하면서 전략적으로 중요한 큰 원칙의 지속성을 간과한 경우도 있었다.’고 분석하기도 한다(이규창 외, 2017).

VI. 결론 및 정책적 함의

대북정책은 남북관계 개선에 초점을 맞춰 한반도의 평화공존과 궁극적으로 평화통일을 지향하는 중장기적 관점의 정책이다.¹⁶⁾ 즉, 냉전 시대의 오랜 대결과정을 종식시키고 남북관계를 상생공영의 관계로 전환시킴으로써 한반도 평화와 북한의 점진적 변화를 유도해 내는 정책이다. 이러한 대북정책이 효과를 발휘하기 위해서는 보수와 진보 정부의 교체에 크게 영향을 받지 않는 대북정책의 일관성 유지가 중요하다.

역대 보수·진보 정부는 비록 북한에 대한 인식에 차이는 있었지만, 북한 핵문제, 북한인권 등 주요사안에 있어 많은 유사점을 발견할 수 있었다. 이러한 유사점은 대북정책 환경 즉 북한과 국제사회, 국민여론 등의 영향이 강하게 작용하고, 한반도 평화통일을 위해 북한을 변화시키고 관리해야 한다는 공통 인식 등에서 비롯되고 있다. 이러한 점은 앞으로 대북정책이 보수와 진보라는 이름으로 갈등하는 분야가 아닌 보수와 진보가 통합하여 한반도 평화통일을 위해 함께 노력하는 분야가 될 수 있음을 시사한다.

이러한 시사점을 고려하면서 앞으로의 대북정책은 다음과 같은 전략적 사고하에 추진하는 것이 바람직하다.

우선 한반도 문제 해결의 첫 걸음으로 북한 행태를 북한의 입장에서 보는 ‘내재적 접근’과 우리 및 국제사회의 입장에서 보는 ‘외재적 접근’을 통해 객관적이고 타당한 분석을 하는 것이다. 우리 대응책의 실효성 논란에 앞서 북한 의도와 통제 가능한 요인에 대한 분석이 우

16) 북한의 급격한 붕괴에 따른 통일이나, 전쟁 등 무력에 의한 통일은 그 가능성에 대비는 하지만, 그러한 상황이 가져다주는 부작용 등 여러 문제점을 감안해서 정부는 점진적이고 평화적인 통일정책을 추진하고 있다.

선되어야 할 것이다. 두 번째로 ‘현실과 이성’을 토대로 인내심을 가지고 대북정책을 추진하는 것이다. 북한 핵 도발에 대해 군사력을 통한 해결방안이 쉽게 떠오를 수 있지만 이는 막대한 인적·물적 손실을 초래하는 비현실적 방안으로 어렵고 대신에 시간이 많이 소요되더라도 핵확산금지조약 체제를 유지하는 틀 내에서 대화 등 평화적인 해결을 모색해 나가는 것이 적절하다. 다음으로 한반도 문제에 대한 ‘주인의식’을 가지고 적극적으로 추진해야 한다는 것이다. 한반도 문제에 있어 미국, 중국 등 국제사회가 가지는 이해관계는 제한적이지만, 우리는 7천만 민족의 생존과 직결되는 사활적 이해를 가지고 있음을 잊어서는 안 될 것이다. 이러한 차원에서 국제사회의 입장을 고려하면서 남북한이 보다 적극적이고 주도적으로 문제 해결을 위한 노력을 할 필요가 있다. 우선적으로 인도적 지원 등 비경제적 교류와 남북한 대화채널 복원과 함께 북한 핵문제 해결과 남북관계 상황을 보아가며 나진-햇산 프로젝트 등 다자간 협력사업과 북한내 인프라 개발, 민생 부문 협력 등 경제적 분야로의 확산을 도모해 나가야 할 것이다. 다음으로 통일문제에 대한 갈등을 최소화하는 방안 모색이다. 통일문제에 대한 논쟁은 문제 해결을 위한 해법을 찾는 과정이어야 하며, 서로 다른 진영의 차별성을 보여주는 과정이 되어서는 안 될 것이다. 이러한 차원에서 안보 문제에 대한 ‘여·야정 협의체’의 조속 가동과 상시 운영이 현실화될 필요가 있다. 현재 우리가 직면하고 있는 한반도 정세 어려움의 근본 원인은 북한에게 있으며, 우리 내부의 보수와 진보 등 세력 간 갈등에 있는 것이 아니다. 앞으로 우리는 북한 핵문제 등 주요 사안을 둘러싼 우리 내부의 갈등을 최소화하면서 국내외적 상황에 적합한 현실성있는 대북정책을 일관되고 안정적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김형기. 2010. 『남북관계 변천사』. 서울: 연세대학교출판부.
- 이규창 외. 2017. 『지속가능한 통일·대북정책 : 환경분석과 추진방향』. 서울: 통일연구원.
- 통일부. 1996. 『통일백서 1996』, 서울: 통일부.
- _____. 2001. 『통일백서 2001』, 서울: 통일부.
- _____. 2016. 『통일백서 2016』, 서울: 통일부.
- 강선태. 2008. “노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책 비교.” 건국대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 강원택. 2010. “정치의식과 대북정책.” 서울대 통일평화연구소 2010 통일의식조사 발표 학술 심포지움. 서울. 2010년 9월 7일.
- 고유환. 2000. “북한연구 방법론의 현황과 과제.” 『북한연구학회보』제4권제2호. 서울: 북한연구학회. 29-71.
- 김무경·이갑윤. 2006. “한국인의 이념정향과 갈등.” 『사회과학연구』제13집 2호(서울: 서강대학교, 2006). 6-32.
- 김용호·최연식. 2007. “대북정책에 있어서 보수·진보논쟁에 대한 고찰: 대외위협 인식의 역사적 고찰을 통한 현재의 조명.” 『한국과 국제정치』제23권3호. 서울: 경남대학교 극동문제연구소. 163-190.
- 김일영. 2006. “한국에서 보수와 진보의 의미 변화와 현위상: ‘뉴라이트’, ‘뉴레프트’, 그리고 ‘자유주의’.” 『철학연구』제100집. 서울: 철학연구소. 25-57.
- 김형석. 2011. “역대정부별 북한인식과 대북정책 상관성에 관한 연구.” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위 논문.
- 엄상윤. 2011. “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화.” 『새로 그리는 동아시아 안보지도 : 중국부상의 안보함의』. 서울: 세종연구소. 31-62.
- 전재성. 2016. “북한의 핵능력 고도화와 대북 경제제재 심화에 따른 동북아 국제관계 변화.” 『통일정책연구』제25권 2호. 서울: 통일연구원. 1-24.
- 황지환. 2017. “진보대 보수의 대북정책, 20년 이후.” 『통일정책연구』제26권 1호. 서울: 통일연구원. 29-49.

ABSTRACT

The Possibility of Policy Integration on North Korea between Conservative Government and Progressive Government

Kim, Hyung-Suk

(PhD, Former Vice Minister of Unification)

The current status quo of the Korean peninsula is still at tension due to North Korea's 6th nuclear test and strengthened sanctions imposed by the global community. In this situation, opinion conflicts between the political conservatives and liberals make policy making towards North Korea more difficult. Therefore, this dissertation examines main policies aimed to North Korea from generations of both conservative and liberal governments of South Korea and recommends possible agreement points for future policy making.

The two parties have different views in the categories of North Korea's unchangeability, country based paradigm, people based paradigm, and awareness of the North. However, both parties had similar views during the past when it came to North Korea's nuclear issues, human rights, aid projects, economic cooperation, and inter-Korean exchanges. This is because decisions are not made by the government alone and is greatly affected by North Korea, international community, national public opinions and more. People are expressing sympathy that North Korea should undergo change and management for peaceful unification and know that conflict during policy making towards North Korea happened due to political discriminations. The mentioned reasons incline the possibility of North Korea aimed policies being combined

regardless of governmental replacements.

Under the basis that the two political parties can unite on North Korean issues, South Korea's policy for the North from now on should analyze North Korea's behavior validly and objectively with the establishment of parliament consultation system. Social conflicts should be minimized by endurance and owner spirit of the nation.

Key Words : Conservatives and Liberals, Social Conflicts, Policy Integration